

# **Rekisterinpitäjä – henkilötietojen käsittelijä -konsepti rekisteröidyn oikeuksien turvaajana**

Pro gradu -tutkielma

22.04.2019

Eva-Lotta Hokkonen

Helsingin yliopisto

Oikeustieteellinen tiedekunta

Viestintä- ja informaatio-oikeus

Ohjaajat: Päivi Korpisaari ja Susanna Lindroos-Hovinheimo

Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty Oikeustieteellinen tiedekunta		Laitos/Institution– Department	
Tekijä/Författare – Author Eva-Lotta Hokkonen			
Työn nimi / Arbetets titel – Title Rekisterinpitäjä – henkilötietojen käsittelijä -konsepti rekisteröidyn oikeuksien turvaajana			
Oppiaine /Läroämne – Subject Viestintä- ja informaatio-oikeus			
Työn laji/Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma		Aika/Datum – Month and year Huhtikuu 2019	Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages XX + 88 s.
<p>Tiivistelmä/Referat – Abstract</p> <p>Yhteiskunnan muutoksen ja teknologian kehityksen myötä henkilötietojen suojan merkitys on korostunut kasvavalla nopeudella viimeisten vuosikymmenten aikana. Henkilötietojen suoja on Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettu perusoikeus, ja keväällä 2018 sovellettavaksi tullut Euroopan unionin yleisen tietosuojalain myötä henkilötietojen suojan merkitys kasvoi entisestään. Tutkielmassa keskitytään rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien tulkintaan ja erityisesti niiden väliseen rajanvetoon. Tutkielmassa tarkastellaan myös yhteisrekisterinpitäjyyden määrittymistä. Tutkielman ensisijainen tutkimustavoite on tarkentaa edellä mainittujen määritelmien soveltamiskriteerejä ja tulkintaa. Rekisteröidyn oikeudet pidetään tarkastelussa mukana läpi työn. Lisäksi tarkastellaan määritelmien tulkinnan pohjalta esiin nousevia rekisterinpitäjä – henkilötietojen käsittelijä -konseptiin liittyviä oikeudellisia haasteita. Tutkimuksen menetelmällisenä lähestymistapana käytetään lähtökohtaisesti lainoppia.</p> <p>Rekisterinpitäjä – henkilötietojen käsittelijä -konsepti toimii EU-oikeudessa perustana tietosuojavastuiden allokoinnille. Tehokas tietosuojalainsäädäntö ja rekisteröidyn oikeudet edellyttävät, että henkilötietojen käsittelyyn osallistuvat toimijat tietävät velvoitteensa. Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien tulkintaa on oikeuskäytännössä ja muissa lähteissä kuvattu funktionaaliseksi. Funktionalisuus voidaan nähdä keinona tai tietosuojaoikeuden tulkintaperiaatteena, jonka avulla rekisteröidyn oikeussuojan tarve ja tosiasiallisesti vastuussa oleva taho saadaan kohtaamaan.</p> <p>Yksi tutkielman keskeisistä havainnoista on, että rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien tulkinta riippuu aina rekisteröidyn tapauskohtaisesta oikeussuojan tarpeesta, eikä tulkintaa näin ollen voida tarkoin sitoa tiettyihin määritelmien elementteihin. Vaikka rekisteröidyn tarve henkilötietojen suojaan on määräävä tekijä rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien tulkinnassa, pyritään tutkielmassa tarkentamaan niitä kriteereitä, joiden pohjalta rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmiä tulkitaan. Oikeuskäytännön, oikeudellisen kirjallisuuden ja viranomaisohjeiden pohjalta on tunnistettavissa joitakin toistuvia kriteereitä sekä määrääviä tekijöitä rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien välisen rajanvedon ja määritelmien yleisen tulkinnan selkeyttämiseksi.</p> <p>Laaja ja funktionaalinen tulkinta ei selkeytä rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän välistä rajanvetoa. Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän näkökulmasta funktionaalisuus voi näyttäytyä ennakoimattomuutena. Tutkielman lopussa tarkastellaan rekisterinpitäjä – henkilötietojen käsittelijä -konseptia myös rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän näkökulmasta, arvioiden määritelmien tulkinnassa esiin nousevia haasteita.</p>			
<p>Avainsanat – Nyckelord – Keywords</p> <p>Henkilötietojen suoja, Tietosuojalaki, Rekisterinpitäjä, Henkilötietojen käsittelijä, Yhteisrekisterinpitäjä, Yksityisyys, Tietosuojalaki, Perusoikeudet, EU-oikeus, Euroopan ihmisoikeussopimus, Euroopan unionin perusoikeuskirja, Data protection, Privacy, EU Fundamental rights</p>			
<p>Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited</p> <p>Helsingin yliopiston kirjasto</p>			
<p>Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information</p>			

## Sisällys

<b>LÄHTEET .....</b>	<b>III</b>
<b>LYHENTEET .....</b>	<b>XX</b>
<b>1 JOHDANTO JA KYSYMYKSENASETTELU .....</b>	<b>1</b>
1.1 Tutkimuskysymys ja tutkimusala .....	2
1.2 Tutkimusmenetelmä ja tutkimusaineisto.....	6
1.3 Tutkimuksen rakenne.....	11
<b>2 HENKILÖTIETOJEN SUOJAN PERUSOIKEUSULOTTUVUUS JA NORMIPOHJA EUROOPAN UNIONISSA .....</b>	<b>12</b>
2.1 Henkilötietojen suoja perus- ja ihmisoikeutena.....	12
2.2 Tietosuoja-direktiivistä tietosuoja-asetukseen.....	14
<b>3 REKISTERINPITÄJÄ VAI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELIJÄ? .....</b>	<b>16</b>
3.1 Rekisterinpitäjän määritelmän tulkinta .....	16
3.1.1 Rekisterinpitäjän määritelmän muotoutuminen.....	16
3.1.2 Yleisesti rekisterinpitäjän määritelmän tulkinnasta .....	20
3.1.3 Luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, viranomainen, virasto tai muu elin.....	23
3.1.4 Tarkoitusten ja keinojen <i>määrittelemine</i> n .....	25
3.1.5 Tarkoitukset ja keinot – rekisterinpitäjän erottaminen muista toimijoista.....	33
3.1.6 Rekisterinpitäjän vahvistaminen lainsäädännön mukaisesti .....	42
3.1.7 Useampi kuin yksi rekisterinpitäjä .....	47
3.2 Henkilötietojen käsittelijän määritelmän tulkinta .....	55
3.2.1 Henkilötietojen käsittelijän määritelmän muotoutuminen .....	55
3.2.2 Yleisesti henkilötietojen käsittelijän määritelmän tulkinnasta .....	57
3.2.3 Henkilötietojen käsittely .....	58
3.2.4 Rekisterinpitäjän lukuun.....	61
3.2.5 Toinen henkilötietojen käsittelijä.....	65
3.2.6 Henkilötietojen käsittelijän erottaminen muista toimijoista.....	66
3.5 Välituloksia.....	68
<b>4 REKISTERINPITÄJÄ – HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELIJÄ -KONSEPTIN ARVIOINTIA.....</b>	<b>72</b>
4.1 Oikeusvarmuus ennakoitavuutena EU-oikeudessa.....	72
4.2 Rekisterinpitäjä – henkilötietojenkäsittelijä -konseptin haasteista.....	74
<b>5 JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>82</b>

## **LÄHTEET**

### **Kirjallisuus**

Aario (1978)

Aarnio, Aulis. Mitä lainoppi on? Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki, 1978.

Aarnio (1987)

Aarnio, Aulis. The Rational as Reasonable – A Treatise on Legal Justification. Reidel Publishing Company, Hollanti, 1987.

Aarnio (2011)

Aarnio, Aulis. Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Unigrafia Oy Yliopistopaino. Helsinki 2011.

Baines et al. (2009)

Baines, T.S – Lightfoot, H.W. – Benedettini, O. – Kay, J.M. The Servitization of Manufacturing a Review of Literature and Reflection on Future Challenges. Julkaisussa Journal of Manufacturing Technology Management Vol. 20 No. 5, 2009.

Banakar (2010)

Banakar, Reza (toim.). Rights in context: law and justice in late modern society. Ashgate 2010.

Bernard – Peers (2014)

Bernard, Catherine – Peers Steve (toim.). European Union Law, Oxford University Press, 2014.

Blanc (2018)

Blanc, Nicolas. Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein: Towards a Joint Responsibility of Facebook Fan Page Administrators for Infringements to European Data Protection Law? Julkaisussa European Data Protection Law Journal 1/2018 s. 120–126.

Blume (2001)

Blume, Peter (toim.). Nordic Data Protection. DJOF Publishing, 2001.

Blume (2013)

Blume, Peter. Controller and processor: Is there a risk of confusion? Julkaisussa International Data Privacy Law, 2013, Vol. 3, No. 2, s. 140–145.

Blume (2015)

Blume, Peter. An alternative model for data protection law: changing the roles of controller and processor. Julkaisussa International Data Privacy Law, 2015, Vol. 5, No. 4, s. 292–297.

Bräutigam (2012)

Bräutigam, Tobias. Getting High on Information? The European Commission's Proposal for Renewal of the Data Protection Legislation. Julkaisussa JTF, Tidskrift utgiven av juridiska föreningen i Finland. 5/2012, s. 415–435.

Butler (2018)

Butler, Oliver. Obligations Imposed on Private Parties by the GDPR and UK Data Protection Law: Blurring the Public-Private Divide'. *Julkaisussa European Public Law* 24, no. 3 (2018): 555–572.

Bygrave (2002)

Bygrave, Lee, 2002. *Data Protection Law: Approaching It's Rationale, Logic and Limits*. Kluwer Law International.

Bygrave (2014)

Bygrave, Lee. *Data Privacy Law: An international perspective*. Oxford University Press 2014, first edition.

Christie – Wolanski (2011)

Christie, Iain – Wolanski, Adam. *Teoksessa The Law of Privacy and the Media*. Mark Warby QC (toim.), DR Nicole Moreham, Iain Christie. Oxford University Press, 2011.

Clark (2016)

Clark, James. Shifts in the key conditions for processing. *Julkaisussa Privacy & Data Protection*, 2016, Volume 16, Issue 5.

Cregan – Taylor (2018)

Cregan, Roisin –Taylor, Sekou. How much control makes a controller? *Julkaisussa Privacy & Data Protection* 2018, 18(6), 10-12

De Hert – Papakonstantinou (2012)

De Hert, Paul – Papakonstantinou, Vagelis. The proposed data protection Regulation replacing Directive 95/46/EC: A sound system for the protection of individuals. *Julkaisussa Computer Law & Security Review* 28 (2012), s. 130–142.

De Hert – Papakonstantinou (2015)

De Hert, Paul – Papakonstantinou, Vagelis. Comment – Google Spain: Addressing Critiques and Misunderstandings One Year Later. *Julkaisussa Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 22 4 (2015), s. 624–638.

De Hert – Papakonstantinou (2016)

De Hert, Paul – Papakonstantinou, Vagelis. The new General Data Protection Regulation: Still a sound system for the protection of individuals? *Julkaisussa Computer Law & Security Review* 32 (2016) s. 179–194.

Dietschy (2018)

Dietschy, Laura. GDPR series: new obligations on data processors. *Julkaisussa Privacy & Data Protection* 2018 (4).

Dörr – Weaver (2014)

Dörr, Dieter – Weaver, Russell. *Perspectives on Privacy: Increasing Regulation in the USA, Canada, Australia and European Countries*. De Gruyter, Inc. 2014.

Eben (2018)

Eben, Magali. Fining Google: A Missed Opportunity for Legal Certainty? Julkaisussa *European Competition Journal*, (2018) 14 (1), s. 129–151.

Ervasti (2011)

Ervasti, Kaius. Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. Julkaisussa *Oikeustiede: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja* 44 (2011), s. 61–132.

Feiler – Nikolaus – Weigl (2018)

Feiler, Lukas – Nikolaus, Forgó – Weigl, Michaela: *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*. Globe Law and Business 2018.

Ferretti (2014)

Ferretti, Federico. Data Protection and the Legitimate Interest of Data Controllers: Much Ado About Nothing or the Winter of Rights. Julkaisussa *Common Market Law Review* 51: 843–868, 2014.

Franck (2001)

Franck, Thomas. *The Empowered Self: Law and Society in the Age of Individualism*. Oxford University Press, 2010.

Fuster (2014)

Fuster, Gloria González. *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU*. Springer. Cham – Heidelberg – New York – Dordrecht – London, 2014.

Groussot (2006)

Groussot, Xavier. *General principles of Community Law*, Groeningen, Europa Law Publishing, 2006.

Hirvelä – Heikkilä (2017)

Hirvelä Päivi – Heikkilä Satu. *Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön*. Alma Talent, 2017.

Hirvonen (2011)

Hirvonen, Ari. *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Husa – Mutanen – Pohjolainen (2008)

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo, 2008. *Kirjoitetaan juridiikkaa*. Talentum. Helsinki.

Hojnik (2016)

Hojnik, Janja. *The Servitization of Industry: EU Law Implications and Challenges*. Julkaisussa *Common Market Law Review* 53: 1575–1624, 2016.

Hoppu (2011)

Hoppu, Kari. *Palvelutalouden juridiset haasteet*. Julkaisussa *Lakimies* 7–8/2011 s. 1363–1375.

Hustinx (2017)

Hustinx, Peter. EU Data Protection Law: The Review of Directive 95/46/EC and the General Data Protection Regulation. Julkaisussa *New Technologies and EU Law* (Edit. Marise Cremona), First Edition. Oxford University Press. United Kingdom, 2017.

Keino (2014)

Keino, Iris. Tehokkaan henkilötietojen käsittelyn toteuttaminen urheilutapahtumia järjestettäessä. Teoksessa *Urheilu ja oikeus 2014*. Urheiluoikeuden yhdistys ry, 2014. s. 176–187.

Koillinen (2012)

Koillinen, Markus, 2012. Henkilötietojen suoja itsenäisenä perusoikeutena. Julkaisussa *Oikeus*, Vol. 42, No. 2, 2012, s. 171–193.

Korhonen (2006)

Korhonen, Rauno, 2006. Informaatio-oikeuden asemasta oikeuksien kentässä. Teoksessa *Oikeusteorian poluilla*. Juhlakirja professori Rauno Halttunen. Mäkelä, Sauli (toim.). Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, sarja C 42, S. 87–103.

Kolehmainen (2015)

Kolehmainen, Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa *Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteen vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*. 2015, Edilex.

Korpela (2009)

Korpela, Jukka. Saako tieto oikeussuojaa? Julkaisussa *Oikeus* 2009 (38); 2: 197–206.

Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen (2018)

Korpisaari, Päivi – Pitkänen, Olli – Warma-Lehtinen, Eija, 2018. Alma Talent. Helsinki.

Kowalowski – Gebauer – Oliva (2017)

Kowalkowski, Christian – Gebauer, Heiko – Oliva, Rogelio. Service growth in product firms: Past, present, and future. Julkaisussa *Industrial Marketing Management*, 60 (2017) 82–88.

Kuner (2007)

Kuner Christopher, 2007. *European Data Protection Law – Corporate Compliance and Regulation*, Second Edition. Oxford University Press.

Kuner (2013)

Kuner Christopher (toim.), *Transborder Data Flows and Data Privacy Law*. Oxford University Press, 2013.

Kuner (2018)

Kuner Christopher. International agreements, data protection, and EU fundamental rights on the international stage: Opinion 1/15, EU-Canada PNR. Julkaisussa *Common Market Law Review* 55: 857–882, 2018.

Krzystofek (2017)

Krzysztofek, Mariusz. Post-reform personal data protection in the European Union: general data protection regulation (EU) 2016/679. Kluwer Law International B.V 2017.

Lessig (2006)

Lessig Lawrence, Code: version 2.0. Basic Books cop. 2006. 2. Painos New York.

Lenaerts – Van Nuffel (2011)

Lenaerts, Koen – Van Nuffel, Piet. European Union Law. Sweet & Maxwell. London 2011.

Lynskey (2015)

Lynskey, Orla. The Foundations of EU Data Protection Law. Oxford University Press 2015.

Lindroos-Hovinheimo (2018)

Lindroos-Hovinheimo, Susanna. Kuka vastaa tietosuojasta? Unioin tuomioistuimen uusimpia näkemyksiä henkilötietojen käsittelijöiden vastuun jakautumisesta. Julkaisussa Defensor Legis N:o 5/2018, s. 757–763.

Lindroos-Hovinheimo (2015)

Lindroos-Hovinheimo, Susanna. Elämäntarinoiden hallintaa – eurooppalainen henkilötietojen suoja yksilöllistymisen ilmentäjänä. Teoksessa Korpisaari, Päivi (toim.): Oikeus tieto ja viesti. Teoksessa Viestintäoikeuden vuosikirja 2015. Forum Iuris. Helsinki 2015, s.120-139.

Lloyd (2018)

Lloyd, Ian. From ugly duckling to Swan. The rise of data protection and its limits. Julkaisussa Computer Law & Security Review: The International Journal of Technology Law and Practice (2018, 1–5).

Millard (2013)

Millard, Christopher (edit.). Cloud computing law. Oxford University Press 2013.

Minkkinen (2017)

Minkkinen, Panu, 2017. Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus – suuntaus, tarkastelutapa, menetelmä? Julkaisussa Lakimies 7-8/2017 s. 908–923.

Moreham (2016)

Moreham, Nicole. The Law of Privacy and The Media. Toim. Moreham, Nicole – Warby, Mark. Oxford University Press, second edition.

Mäenpää (2002)

Mäenpää, Olli, 2002. Eurooppalainen hallinto-oikeus. Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä.

Neuvonen (2012)

Neuvonen, Riku, 2012. Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

Ojanen (2016)

Ojanen, Tuomas. EU-oikeuden perusteita. 3., uudistettu painos. Edita 2016. Keuruu.



Paunio – Lindroos-Hovinheimo (2008)

Paunio, Elina – Lindroos-Hovinheimo, Susanna. Taking Language Seriously: An Analysis of Linguistic Reasoning and Its Implications in EU Law. Julkaisussa *European Law Journal* 16(4), 2010, s. 395–416.

Peczenik (1989)

Peczenik, Aleksander. *On Law and Reason*. Kluwer Academic Publishers, 1989.

Pellonpää et al. (2012)

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti, 2012. *Talentum* 5., uudistettu painos. Helsinki.

Portuese – Gough - Tanega (2014)

Portuese, Aurelien – Gough, Orla – Tanega, Joseph, The principle of legal certainty as a principle of economic efficiency. Julkaisussa *European Journal of Law and Economics*, Volume 44, Issue 1, 2017. s. 131–156.

Raban (2010)

Raban, Ofer, 2010. The fallacy of legal certainty: why vague legal standards may be better for capitalism and liberalism. Julkaisussa *Boston University Public Interest Law Journal*, Vol.19, No. 175, 2010. s. 175-190.

Raitio (2017)

Raitio, Juha, 2017. *Oikeusvaltion ääriiviivat*. Alma Talent ja Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

Raitio (2016)

Raitio, Juha. *Euroopan unionin oikeus*. Talentum Pro 2016. Helsinki.

Raitio (2014)

Raitio, Juha. Kontekstuaalisuus, Klamin finalismi ja EU-oikeus. Julkaisussa *Lakimies* 4/2014 s. 519–541.

Raitio (2013)

Raitio, Juha. *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat*. Alma Talent. Helsinki.

Raitio (2003)

Raitio, Juha. *The Principle of Legal Certainty in EC Law*. Kluwer Academic Publishers, 2003.

Reijneveld (2017)

Reijneveld, Minke. Quantified Self, Freedom, and the GDPR. Julkaisussa *Journal of Law, Technology & Society*, Volume 14, Issue 2, December 2017.

Rücker – Kugler

Rücker, Daniel – Kugler, Tobias. *New European Data Protection Regulation – A Practitioner's Guide*. Nomos Verlagsgesellschaft, 2018.

Riesenhuber (2017)

Riesenhuber, Karl (ed.). European Legal Methodology. Intersentia 2017.

Saarenpää (2012)

Saarenpää, Ahti, 2012. Henkilö- ja persoonallisuus oikeus. Teoksessa Tammilehto, Timo (toim.): Oikeusjärjestys, osa 1. 7. täydennetty painos. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Sarja C 2012.

Savin (2017)

Savin, Andrej. EU Internet Law. Elgar European Law series. Second edition, 2017.

Solove 2008

Solove, Daniel. Understanding Privacy. Harvard University Press, 2008.

Solove – Schwartz 2008

Solove, Daniel – Schwartz, Paul. Privacy, Information and Technology. Wolters Kluwer Law & Business, 2008.

Spahiu (2015)

Spahiu, Irma. Case Note: Google Spain and Google. Julkaisussa European Public Law Journal 21, no. 4 (2015), s. 691–702.

Spiecker Döhmman (2015)

Spiecker Döhmman, Indra. A new framework for information markets: Google Spain. Common Market Law Review 52, s. 1033–1058.

Talus – Penttinen (2015)

Talus, Kim – Penttinen, Sirja-Leena: Eurooppaoikeudelliset oikeuslähteet ja niiden tulkinta oikeustieteellistä opinnäytettä kirjoittaessa. Artikkelit on osa teosta Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Toim. Tarmo Miettinen. Julkaistu Edilexissä 19.1.2015. Saatavilla osoitteessa: [<https://www.edilex.fi/artikkelit/14671>]

Tarkela (2016)

Tarkela, Pekka. Digitaalinen talous, data ja varallisuus oikeuden muutostarpeet – Property Law in Flux: How to Deal with Digital Data in Digital Economy. Julkaisussa Liikejuridiikka 2016/2 s. 60–114.

Timonen (1998)

Timonen, Pekka, 1998. Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki.

Tolonen (2003)

Tolonen, Hannu, 2003. Oikeuslähteoppi. WSOY Lakitieto. Vantaa.

Tuori (2007)

Tuori, Kaarlo, 2007. Oikeuden ratio ja voluntas. Alma Talent. Helsinki.

Ustaran (2013)

Ustaran, Eduardo. The Future of Privacy. Data Guidance, 2013.

Ustaran (2018)

Ustaran, Eduardo (toim.). European Data Protection: Law and Practice. International Association of Privacy Professionals, 2018.

Van Alsenoy (2012)

Van Alsenoy, Brendan 2012. Allocating responsibility among controllers, processors, and “everything in between”: the definition of actors and roles in Directive 95/46/EC. *Julkaisussa Computer Law & Security Review* 28 (2012), sivut 25-43.

Van Alsenoy (2016)

Van Alsenoy, Brendan, 2016. Liability under EU General Data Protection Law: From Directive 95/46 to the General Data Protection Regulation. *Julkaisussa JIPITEC – Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law*, 7 (2016).

Van Dam (2013)

Van Dam, Cees. *European Tort Law*. Oxford University Press 2013.

Van Eecke – Truyens (2010)

Van Eecke, Patrick – Truyens, Maarten. Privacy and social networks. *Julkaisussa Computer Law & Security Review*, Volume 26, Issue 5, September 2010, sivut 535–546.

Van der Sloot (2018)

Van der Sloot, Bart. A new approach to the right to privacy, or how the European Court of Human Rights embraced the non-domination principle. *Julkaisussa Computer Law & Security Review* 34 (2018), sivut 539–549.

Voigt – von dem Bussche (2017)

Voigt, Paul – von dem Bussche, Axel, 2017. *The EU General Data Protection Regulation (GDPR) - A Practical Guide*. Springer, Germany, 2017.

Voutilainen (2012)

Voutilainen, Tomi, 2012. *Oikeus tietoon: Informaatio-oikeuden perusteet*. Bookwell Oy. Porvoo.

Wolters (2018)

Wolters, Pieter. The Control by and the Rights of the Data Subject Under GDPR. *Julkaisussa Journal of Internet Law*, volume 22, number 1. July 2018.

## **Virallislähteet**

### **Kansainväliset sopimukset**

Euroopan ihmisoikeussopimus, EIS

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. CETS No. 005. 4.11.1950. SopS 18–19/1990.

Tietosuojasopimus

Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data. CETS 108. 28.1.1981. SopS 36/1992.

### **Euroopan unionin primäärinormisto**

Euroopan unionin perusoikeuskirja, POK

Euroopan unionin perusoikeuskirjan konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 391–407.

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, SEUT

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47–390.

Sopimus Euroopan unionista, SEU

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 13–46.

Lissabonin sopimus

Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, EUVL N:o C 306, 17.12.2007, s. 1.

### **Euroopan unionin sekundäärinormisto**

Henkilötietodirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta. EYVL N:o L 281, 23.11.1995, s. 31–50.

Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2002, henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla. EUVL N:o L 201, 31.7.2002, s. 37–47.

Yleinen tietosuoja-asetus, TSA

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä

näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta. EUVL N:o L 119, 4.5.2016, s. 1–88.

#### Tietosuojadirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/77/YOS kumoamisesta. EUVL N:o L 119, 4.5.2016, s. 89–131.

#### Muu Euroopan unionin virallismateriaali

##### Euroopan tietosuojaneuvosto 1/2018

The European Data Protection Board, Endorsement 1/2018  
[[https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/news/endorsement\\_of\\_wp29\\_documents\\_en\\_0.pdf](https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/news/endorsement_of_wp29_documents_en_0.pdf)]

##### Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto 3/2015

Euroopan suuri tilaisuus – Euroopan tietosuojavaltuutetun suositukset EU:n tietosuojauudistusta koskevista vaihtoehdoista, 28.7.2015. Lausunto 3/2015.  
[[https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/15-07-27\\_gdpr\\_recommendations\\_fi\\_0.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/15-07-27_gdpr_recommendations_fi_0.pdf)]

##### Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma 12.3.2014

European Parliament legislative resolution of 12 March 2014 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and the free movement of such data (General Data Protection Regulation). Saatavilla osoitteessa <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-+TA-2014-0212+0+DOC+PDF+V0//EN>.

##### Euroopan komission tiedonanto 4.11.2010

Euroopan Komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle: Kattava lähestymistapa henkilötietojen suojaan Euroopan Unionissa, KOM (2010) 609 lopullinen, 4.11.2010. Saatavilla osoitteessa [http://ec.europa.eu/justice/news/consulting\\_public/0006/com\\_2010\\_609\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/0006/com_2010_609_en.pdf) ja epävirallinen suomenkielinen käännös osoitteessa [http://ec.europa.eu/health/data\\_collection/docs/com\\_2010\\_0609\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/health/data_collection/docs/com_2010_0609_fi.pdf)

##### Euroopan komission ehdotus tietosuojasetukseksi 25.1.2012

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data (General Data Protection Regulation). COM (2012) 11 Final. 25.1.2012. Saatavilla osoitteessa [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/com/2012/0011/COM\\_COM\(2012\)0011\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2012/0011/COM_COM(2012)0011_EN.pdf), epävirallinen

suomenkielinen käännös osoitteessa <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0011:FIN:fi:PDF>.

Euroopan komission päätös henkilötietodirektiivin mukaisista mallisopimuslausekkeista 5.2.2010

2010/87/EU, KOMMISSION PÄÄTÖS, annettu 5 päivänä helmikuuta 2010, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY mukaisista mallisopimuslausekkeista henkilötietojen siirtoa varten kolmansiin maihin sijoittautuneille henkilötietojen käsitteijöille

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan mietintö 22.11.2013

Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation) (COM(2012)0011 – C7-0025/2012 – 2012/0011(COD)), Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs.

Euroopan komission suositus tietosuojasopimuksen soveltamiseksi 29.6.1981

81/679/EEC, Commission Recommendation of 29 July 1981 Relating to the Council of Europe Convention for the Protection of Individuals with Regard to Automatic Processing of Personal Data. OJ, N:o L 246, 29.8.1981, s. 31.

Euroopan komission tiedonanto yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä 13.9.1990

COM(90) 314 final – SYN 287 and 288. Commission Communication on the Protection of Individuals in Relation to the Processing of Personal Data in the Community and Information Security. Brussels, 13.9.1990.

Euroopan komission muutettu ehdotus henkilötietodirektiiviksi 15.10.1992

COM(92) 422 final - SYN 287. Amended Proposal for a Council Directive on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data. Brussels, 15.10.1992.

WP 128 – Opinion 10/2006 on the processing of personal data by the Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT). Annettu 22.11.2006.

WP 136 – Opinion 4/2007 on the concept of personal data. Annettu 20.6.2007.

WP 148 – Opinion 1/2008 on data protection issues related to search engine. Annettu 4.4.2008.

WP 163 – Opinion 5/2009 on online social networking. Annettu 12.6.2009.

WP 169 – Opinion 1/2010 on the concepts of "controller" and "processor".

WP 195 – Working Document 02/2012 setting up a table with the elements and principles to be found in Processor Binding Corporate Rules. Annettu 6.6.2012.

WP 204 – Explanatory Document on the Processor Binding Corporate Rules. Annettu 19.4.2013, päivitetty 22.5.2015.

WP 214 – Working document 01/2014 on Draft Ad hoc contractual clauses “EU data processor to non-EU sub-processor”. Annettu 21.3.2014.

WP 225 – Guidelines on the implementation of the Court of Justice of The European Union judgement on Google Spain and Inc. V. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ja Mario Costeja González C- 131/12, 14/EN, WP 225, 26.11.2014.

WP 253 – Asetuksessa 2016/679 tarkoitettujen hallinnollisten sakkojen soveltamisala ja määräämistä koskevat suuntaviivat. Annettu 3.10.2017.

WP 257 – Working Document setting up a table with the elements and principles to be found in Processor Binding Corporate Rules. Annettu 29.11.2017.

WP 196 – Opinion 05/2012 on Cloud Computing. Annettu 1.6.2012.

WP 223 – Opinion 8/2014 on the Recent Developments on the Internet of Things.

### **Euroopan unionin jäsenvaltioiden virallislähteet**

CNIL 2017

General Data Protection Regulation – Guide for Processors – September 2017 edition.

CNIL 2018

Blockchain – Solutions for a responsible use of the blockchain in the context of personal data, 6.11.2018. Saatavilla osoitteessa:

[\[https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/blockchain.pdf\]](https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/blockchain.pdf)

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö. Mietintöjä ja lausuntoja 35/2017. Oikeusministeriö, Helsinki 2017.

HE 266/2018 vp

HE 266/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Kasvupalveluvirastosta, kasvu- palvelujen asiakastietojen käsittelystä ja turvallisuusselvityslain 37 §:n muuttamisesta

HE 96/1998 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle henkilötietolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

ICO 2014

Information Commissioner’s Office, 6.5.2014. Data controllers and data processors: what the difference is and what the governance implications are. Version 1.0.

ICO 2017a

Information Commissioner’s Office: ICO GDPR guidance: Contracts and liabilities between controllers and processors. 13.9.2017. Version 1.0.

ICO 2017 b

Information Commissioner’s Office: Overview of the General Data Protection Regulation

(GDPR). 17.8.2017. Saatavilla osoitteessa: [<https://ico.org.uk/media/for-organisations/data-protection-reform/overview-of-the-gdpr-1-12.pdf>]

Laki luottolaitostoiminnasta 610/2014.

Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista 661/2009

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus potilasasiakirjoista 298/2009

Tietosuojavaltuutetun toimisto: Tietosuojavaltuutetun toimiston ohje lainsäädäntölausuntoihin. 16.10.2017, Versio 1.0. Saatavilla osoitteessa:

[<https://tietosuoja.fi/documents/6927448/10594424/Ohje+lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nt%C3%B6lausuntoihin/b87a3cff-c691-d9ec-a81e-74425e021898/Ohje+lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nt%C3%B6lausuntoihin.pdf>]

## **Oikeuskäytäntö**

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut (EIT)**

Big Brother Watch and others v. The United Kingdom (Applications nos. 58170/13, 62322/14 and 24960/15) Annettu 13.9.2018. (*Big Brother*)

Lopez Ribalda and others v. Spain (Applications nos. 1874/13 and 8567/13) Annettu 9.1.2018. (*Lopez Ribalda v. Spain*)

Amann v. Switzerland (Application no. 27798/95) Annettu 16.2.2000. (*Amann v Switzerland*)

### **Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut (EUT)**

Asia C-13/61 De Geus en Uitdenboger/Bosch. Annettu 27.2.1962. (*Bosch*)

Asia 283/81 Srl CILFIT ja Lanificio di Gavardo SpA v. Ministero della sanità. Annettu 6.10.1982. (*CILFIT*)

Asia C-615/13 P Client Earth et al. v. EFSA, Annettu 16.7.2015. (*Client Earth*)

Asia T-229/94 Deutsche Bahn v. Komissio, Annettu 21.10.1997. (*Deutsche Bahn v. Komissio*)

Yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12 Digital Rights Ireland Ltd v. Minister for Communications et al. Annettu 8.4.2014. (*Digital Rights Ireland*)



Case C-63/93 Fintan Duff, Liam Finlay, Thomas Julian, James Lyons, Catherine Moloney, Michael McCarthy, Patrick McCarthy, James O'Regan, Patrick O'Donovan v Minister for Agriculture and Food and Attorney General. Annettu 15.2.1996. (*Duff and Others*)

Asia T-475/07 Dow AgroSciences Ltd et al. v. Euroopan komissio. Annettu 9.9.2011. (*Dow AgroSciences*)

Asia C-63/93,

Fintan Duff and Others v. Minister for Agriculture and Food, Ireland, and the Attorney General, Annettu 15.2.1996. (*Duff and Others*)

Asia C 158/07 Jacqueline Förster v. Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep. Annettu 18.11.2008. (*Förster*)

Asia T-474/15 Global Garden Products Italy SpA v. Euroopan komissio. Annettu 26.1.2017. (*Global Garden*)

Asia C-131/12 Google Spain SL ja Google Inc. v. Agencia Española de Protección de Datos ja Mario Costeja González. Annettu 13.5.2014. (*Google Spain*)

Asia 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Annettu 17.12.1970. (*Internationale Handelsgesellschaft*)

Asia C-308/06 The Queen, International Association of Independent Tanker Ownersin (Intertanko) et al. v. Secretary of State for Transport. Annettu 3.6.2008. (*Intertanko*)

Case C-199/03 Ireland v. Commission of the European Communities. Annettu 15.9.2005. (*Ireland v. Commission*)

Asia C-25/17 Tietosuojavaltuutettu v. Jehovan todistajat. Annettu 10.7.2018. (*Jehovan todistajat*)

Yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities. Annettu 3.9.2008. (*Kadi*)

Asia C-101/01 Rikosoikeudenkäynti v. Bodil Lindqvist. Annettu 6.11.2003. (*Lindqvist*)

Yhdistetyt asiat C-141/12 ja C-372/12 YS v. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel ja Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel v. M ja S. Annettu 17.7.2014. (*Minister voor Immigratie*)

Asia C-434/16 Peter Nowak v. Data Protection Commissioner. Annettu 20.12.2017. (*Nowak*)

Asia C-212/13 František Ryneš v. Úřad pro ochranu osobních údajů. Annettu 11.12.2014. (*Ryneš*)

Asia C-158/06 ROM-projecten v. Staatssecretaris van Economische Zaken. Annettu 21.6.2007. (*ROM-projecten*)

Asia C-70/10 Scarlet Extended SA v. Société belge des auteurs. Annettu 24.11.2011. (*Scarlet Extended*)

Case C-501/11 P Schindler Holding Ltd et al. v. European Commission, Council of the European Union. Annettu 18.7.2013. (*Schindler Holding*)

Asia C-362/14 Maximilian Schrems v. Data Protection Commissioner. Annettu 6.10.2015. (*Schrems*)

Asia C-501/11 Schindler Holding Ltd et al. v. Schindler Holding Ltd. Annettu 18.6.2013. (*Schindler Holding*)

Yhdistetyt asiat C-42 ja 49/59 SNUPAT v. High Authority. Annettu 22.3.1961. (*SNUPAT*)

Asia C-29/69 Stauder v Stadt Ulm. Annettu 12.11.1969. (*Stauder v. Ulm*)

Yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-698/15 Tele2 Sverige AB v. Post- och telestyrelsen ja Secretary of State for the Home Department v. Tom Watson, Peter Brice ja Geoffrey Lewis. Annettu 21.12.2016. (*Tele2*)

Asia C-26/62 Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen. Annettu 5.2.1963. (*van Gend & Loos*)

C-230/14 Weltimmo v. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság. Annettu 1.10.2015. (*Weltimmo*)

Asia C-210/16 Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein vastaan Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH. Annettu 5.6.2018. (*Wirtschaftsakademie*)

### **Euroopan unionin julkisasiamiehen ratkaisuehdotukset**

Julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus asiassa C-131/12 Google Spain. Annettu 25.6.2013.

Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus asiassa C-210/16 Wirtschaftsakademie. Annettu 24.10.2017.

Julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus asiassa C-25/17 Jehovan todistajat. Annettu 1.2.2018.

Julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus asiassa C-212/13 František Ryneš vastaan Úřad pro ochranu osobních údajů. Annettu 10.7.2014.

Julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus asiassa C-40/17 Fashion ID GmbH & Co. KG vastaan Verbraucherzentrale NRW e.V. Annettu 19.12.2018

Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus asiassa C-362/14 Maximilian Schrems v. Data Protection Commissioner. Annettu 23.9.2015.

## **Muut oikeustapaukset ja ratkaisut**

Epävirallinen käännös Belgian kansallisen tietosuojavaltuutetun ratkaisusta SWIFT-tapaukseen: Commission de la protection de la vie privée: Decision of 9 December 2008: Control and recommendation procedure initiated with respect to the company SWIFT srl (Free Translation – Original in French Translated by SWIFT srl)

## **Muut lähteet**

Bird & Bird, "Response to European Commission Consultation on the Legal Framework for the Fundamental Right to Protection of Personal Data", 2009.

EPOF 2009

European Privacy Officers Forum (EPOF), "Comments on the Review of European Data Protection Framework", 2009.

EDPB Work Program 2019/2020

Euroopan tietosuojaneuvoston työohjelma 2019/2020. Saatavilla osoitteessa: [[https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/work-program/edpb-work-program-20192020\\_fi](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/work-program/edpb-work-program-20192020_fi)] Vierailtu 10.4.2019.

Euroopan komission verkkosivut: Mitä on tietojenkäsittely? [[https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/what-constitutes-data-processing\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/what-constitutes-data-processing_en)] Vierailtu 14.4.2019.

Euroopan Parlamentin uutinen muun kuin henkilötiedon vapaasta liikkuvuudesta 4.10.2018: Euroopan Parlamentin verkkosivut: [<http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180926IPR14403/free-flow-of-non-personal-data-parliament-approves-eu-s-fifth-freedom>] Vierailtu 7.4.2019.

European Commission: Directorate-General Justice, Freedom and Security: Comparative study on different approaches to new privacy challenges, in particular in the light of technological developments. Final report 20.1.2010. Saatavilla osoitteessa [<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9c7a02b9-ecba-405e-8d93-a1a8989f128b>]

Explanatory Report to the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data Strasbourg, 28.I.1981.

Handbook on European Data Protection Law 2018

European Union Agency for Fundamental Rights – Council of Europe: Handbook on European data protection law. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018.

ICO 2009

Information Commissioner's Office (ICO), "The Information Commissioner's response to the European Commission's consultation on the legal framework for the fundamental right to protection of personal data", 2009. Saatavilla osoitteessa [[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/public-consultation/2009/pdf/contributions/public\\_authorities/ico\\_uk\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/public-consultation/2009/pdf/contributions/public_authorities/ico_uk_en.pdf)].

International Chamber of Commerce (ICC), ICC Commission on E-business, IT and Telecoms, "ICC Response to the European Commission Consultation on the Legal Framework for the Fundamental Right to Protection of Personal Data", 2009.

Oikeustieteen menetelmät ja tutkimustaidot -luentosarja: EU-oikeuden metodit -luento 10.10.2017, Emilia Korkea-Aho ja Suvi Sankari. Helsingin yliopisto, Porthania.

OECD:n tietosuojasuositus

OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, 23.9.1980, ja ohjeen päivitetty versio OECD Privacy Framework – The Revised OECD Privacy Guidelines, 2013.

Statistan verkkosivut: The 100 largest companies in the world by market value in 2018. [<https://www.statista.com/statistics/263264/top-companies-in-the-world-by-market-value/>] Vierailtu 14.4.2019.

Kotimaisten kielten keskuksen kielitoimiston verkkosanakirja:

[<https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/netmot.exe?motportal=80>] Vierailtu 18.10.2018.

Itä-Suomen yliopiston tietosuojasopimus 25.1.2018. Saatavilla osoitteessa: [<http://www.uef.fi/documents/743623/743910/Liite+6+Tietosuojasopimus.pdf/251033f2-6772-4c57-bca5-897fcd0212bb>] Vierailtu 18.10.2018.

## LYHENTEET

EDPS	Euroopan tietosuojavaltuutettu
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
Henkilötietodirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY
ICC	Kansainvälinen kauppakamari (International Chamber of Commerce)
ICO	Iso-Britannian tietosuojaviranomainen (Information Commissioner's Office)
Ibid.	Latinaa: ibidem, samassa paikassa
KOM	Komission mietintö
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (The Organisation for Economic Co-operation and Development)
POK	Euroopan unionin perusoikeuskirja
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
Tietosuoja-asetus, TSA	EU:n yleinen tietosuoja-asetus 679/2016
Tietosuojasopimus	Euroopan neuvoston yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa käsittelyssä
Tietosuojatyöryhmä	Working Party 29, tietosuojatyöryhmä, joka on perustettu henkilötietodirektiivin 95/46/EY 29 artiklalla
Tietosuojaneuvosto	Euroopan tietosuojaneuvosto

## 1 JOHDANTO JA KYSYMYKSENASETTELU

”Luokittelu on aina hankalaa. Vaikka joistakin määräävistä tekijöistä voidaankin olla yhtä mieltä, eteen tulee aina poikkeustapauksia, joihin sovitut määritelmät eivät päde.”<sup>1</sup>

Globalisaation ja informaatioteknologian kehityksen myötä henkilötietojen käsittely-ympäristö monimutkaistuu ja käsiteltävien tietojen määrä kasvaa jatkuvasti.<sup>2</sup> Henkilötietoja käsittelevien osapuolten muodostamat sopimusrakenteet ovat kasvaneet sekä muuttuneet hajaautummiksi.<sup>3</sup> Käsittely-ympäristön monimutkaistumiseen vaikuttaa esimerkiksi organisaatioiden hajautuminen sekä palveluistuminen.<sup>4</sup> Yhä useammat yritykset ostavat tiettyä erityisosaamista vaativan työn oman organisaationsa ulkopuolelta.<sup>5</sup> Lisäksi myös perinteiset alihankinta- ja ulkoistustilanteet ovat esimerkiksi pilvipalveluiden, esineiden internetin ja tekoälyn myötä muuttaneet muotoaan.<sup>6</sup> Informaatioteknologian kehityksen osana ja ohella tietojenkäsittelyn muutokseen vaikuttavat myös sosiaaliset, taloudelliset ja poliittiset tekijät.<sup>7</sup> Julkisen ja yksityisen välinen raja on sumentunut ja valtioiden väliset rajat ovat menettäneet merkitystään.<sup>8</sup> Nykyisin henkilötietojen suojan kohde löytyy yhä useammin verkosta, mutta myös itse verkkoympäristö on jatkuvassa muutoksessa.<sup>9</sup>

Edellä kuvatun muutoksen myötä myös tietosuojariskit muuttuvat ja henkilötietojen suojan on pysyttävä tämän kehityksen perässä. Tietojen käsittely-ympäristön ja henkilötietojen käsittelyyn osallistuvien tahojen muodostamien rakenteiden sekä sopimusjärjestelyjen

---

<sup>1</sup> Julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus *Schrems*-tapaukseen, kohta 3. Bobek on kuvannut tällä kuluttajan määritelmää.

<sup>2</sup> Blume 2013, s. 141; De Hert – Papakonstantinou 2016, s. 184.

<sup>3</sup> Ks. esimerkiksi WP 169, s. 2 ja 6; Ustaran 2013. Ks. myös Tarkela 2016.

<sup>4</sup> WP169, s. 1 ja 6; Blume 2013, s. 140; Van Alsenoy 2012, s. 31. Palveluistuminen (eng. *servitization*) määritellään useimmiten siirtymävaiheeksi tuotekeskeisestä kokonaisuudesta asiakas- ja palvelukeskeiseen näkökulmaan. Baines et al. 2009; Kowalkowski – Gebauer – Oliva 2017. Ks. palvelutalouden juridisista haasteista tarkemmin Hoppu 2011; Hojnik 2016.

<sup>5</sup> Hoppu 2011, s. 1364.

Rakenteiden monimutkaistuminen puolestaan vähentää henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyyttä ja rekisterinpitäjän kontrollia. WP 196, s. 2.

<sup>6</sup> Millard 2013, s. 17 ja 194–219.

<sup>7</sup> Esimerkiksi suuri osa länsimaaisesta taloudesta rakentuu tietojenkäsittelylle, ja maailman arvokkaimpien yritysten listauksessa viiden korkeimmalle listatun yrityksen liiketoiminnan ydinalueeseen kuuluu tietojenkäsittely. Ks. tarkemmin Statistan verkkosivut: The 100 largest companies in the world by market value in 2018. Vierailtu 24.11.2018. Ks. myös Franck 2010; Lindroos-Hovinheimo 2015, s. 130

<sup>8</sup> Dörr – Weaver 2014, s. 47; Butler 2018, s. 555.

<sup>9</sup> Ks. esimerkiksi Van der Sloot 2018, s. 539; Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 16. Ks. myös julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus *Fashion ID* -tapaukseen.

monimutkaistuessa, rekisteröidyn oikeuksien toteutuminen edellyttää entistä tehokkaampaa tietosuojakehystä ja selkeämpää tietosuojavastuiden allokointia.<sup>10</sup> Yhteiskunnan ja lainsäädännön vuorovaikutukselle ominaisesti tietosuojasääntely muuttuu kuitenkin paljon teknologiaa hitaammin. Tietosuojasääntelyn perusrakenteet – kuten rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmät – ovat lähtöisin ajalta, jolloin henkilötietorekisterit olivat lähinnä selkeän fyysisen sijainnin ja aineellisen muodon omaavia paperisia arkistoja, eikä automaattinenkaan tietojenkäsittely vielä tapahtunut verkon välityksellä. Henkilötietodirektiivi hyväksyttiin aikana, jona vain 1 % EU:n kansalaisista käytti internetiä eikä esimerkiksi Google-hakukoneesta ollut vielä tietoakaan.<sup>11</sup> Rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden erottaminen toisistaan vaikeutuu, kun sekä rekisterinpitäjän että henkilötietojen käsittelijän määritelmän alle mahtuu yhä monimuotoisempi joukko toimijoita.<sup>12</sup> Käytännössä varsinaisia käsittelytoimia hoitavat yhä useammin rekisterinpitäjien lukuun toimivat henkilötietojen käsittelijät.<sup>13</sup> Rekisterinpitäjä – henkilötietojen käsittelijä -jaottelua voidaan pitää myös vastuunjakomekanismina rekisteröidyn oikeuksien totuttamisessa, sillä osapuolten velvoitteet ja vastuut määräytyvät suurelta osin sen perusteella onko kyseessä rekisterinpitäjä vai henkilötietojen käsittelijä. Henkilötietojen suojan merkityksen ja tietojenkäsittelyn osapuolten velvoitteiden kasvaessa on tarpeen tarkastella rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien tulkintaa.

## 1.1 Tutkimuskysymys ja tutkimusala

Tiiviisti muotoiltuna tutkielma pyrkii vastaamaan seuraavaan kysymykseen:

Miten rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmiä tulkitaan EU:n tietosuojalainsäädännössä ja mikä erottaa nämä toimijat toisistaan?

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää voimassaolevan oikeuden sisältöä *de lege lata*, tulkitsemalla ja systematisoimalla rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmiä

---

<sup>10</sup> WP 169, s. 27; Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 37; Blume 2013, s. 141.

<sup>11</sup> Lynskey 2015, s. 4.

<sup>12</sup> Blume 2013 s. 140; WP 169, s. 1; Van Alsenoy 2012, s. 26.

<sup>13</sup> Samalla myös kolmansien osapuolten erottaminen käsittelyketjusta on aiempaa hankalampaa. Blume 2013, s. 141; WP 169, s. 27.

sekä määritelmien välistä rajanvetoa lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä, määritelmien konteksti sekä rekisteröidyn oikeudet huomioiden. Määritelmien tarkastelussa keskitytään niiden aineelliseen puoleen. Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän legaalimääritelmien perusteelliseksi ymmärtämiseksi tarkastellaan lyhyesti myös määritelmien muotoutumista ja taustoja. Lisäksi tutkielmassa tarkastellaan rekisterinpitäjä – henkilötietojen käsittelijä -konseptiin liittyviä haasteita. Määritelmien alueelliseen soveltamisalaan sekä erityislainsäädäntöön liittyvät kysymykset on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimuksessa keskitytään rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien tarkasteluun rekisteröidyn oikeuksien takaajana. Määritelmät ovat keino velvoitteiden kohdentamiseksi, mutta osapuolten tietosuojalainsäädännöstä seuraavia velvoitteita tarkastellaan lähinnä analysoitaessa määritelmien tulkinnan vaikutuksia ja tarkoituksenmukaisuutta.

TSA:ssa tunnistettuja tietojenkäsittelykokonaisuuden osapuolia ovat rekisteröidyn ohella erilaiset rekisterinpitäjät ja henkilötietojen käsittelijät.<sup>14</sup> Tietojenkäsittelykokonaisuuden osapuolista on erotettava TSA:n 29 artiklan mukaiset rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän alaisuudessa työskentelevät luonnolliset henkilöt.<sup>15</sup> Tietojenkäsittelykokonaisuuden ulkopuoliset tahot ovat kolmansia osapuolia.<sup>16</sup> Lisäksi TSA:ssa määritellään ”vastaanottaja” ja ”edustaja”.<sup>17</sup> Samalla tietojenkäsittelyllä tai tietojenkäsittelykokonaisuudella viitataan käsittelyyn, jolla on jossain määrin yhteiset käsittelytarkoitukset ja keskeiset keinot, ja joka linkittyy muihin tietojenkäsittelykokonaisuuksiin luovutuksilla, ei siirroilla.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Tietosuoja-asetuksessa ”rekisteröity” viittaa henkilötietojen perusteella tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön. TSA 4 artikla, 1 kohta.

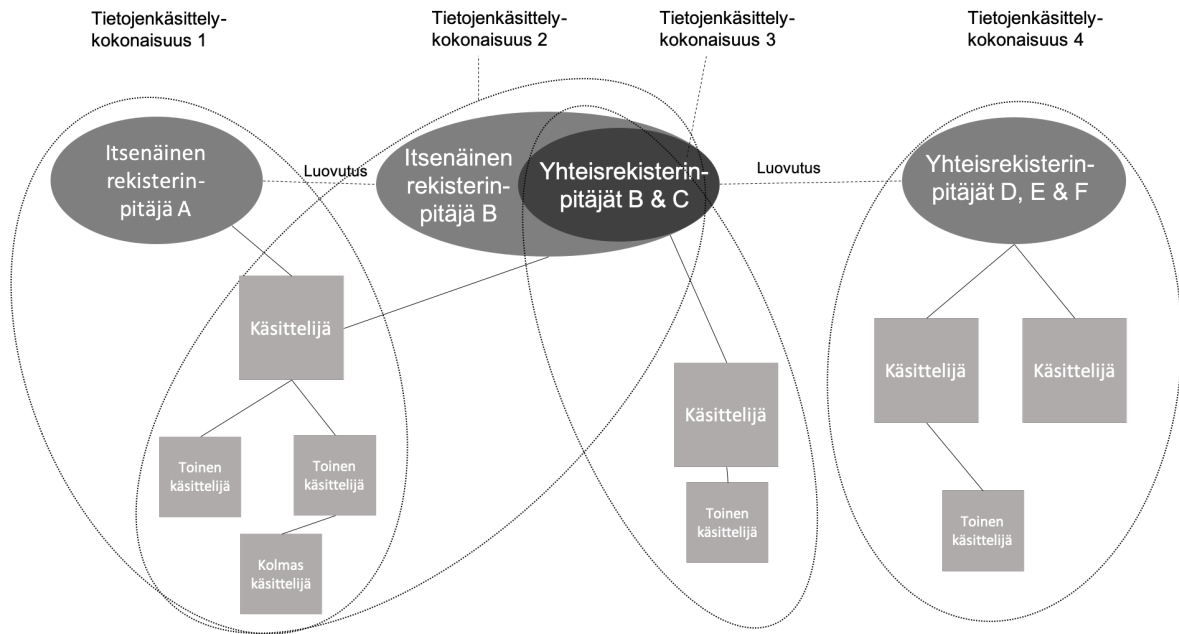
<sup>15</sup> Ks. myös 3.1.3 luku.

<sup>16</sup> Handbook on European Data Protection Law 2018, s. 101; TSA 4 artikla.

<sup>17</sup> Vastaanottaja voi olla tietojenkäsittelykokonaisuuden ulkopuolinen eli kolmas taho tai esimerkiksi rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän organisaatioon kuuluva työntekijä tai yhtiön tietty osasto. Vastaanottaja ei kuitenkaan ole erillinen toimijoiden kategoria, vaan vastaanottajasta tulee rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä riippuen siitä, millä perusteella henkilötietoja on annettu vastaanottajalle. TSA, 4 artikla, kohdat 9, 10 ja 17; Krzysztofek 2017, s. 145; De Hert – Papakonstantinou 2016, s. 184; Handbook on European Data Protection Law 2018, s. 110–111.

<sup>18</sup> Ks. esimerkiksi TSA:n johdanto-osa, resitaali 146.





**Kuva 1: Tietojenkäsittelykokonaisuuden osapuolet**

Tutkimuksen kohteena on Euroopan unionin oikeus ja tutkimuskysymysten tarkastelussa keskitytään EU:n kuin *sui generis* -luonteisen oikeusjärjestelmän tietosuojasääntelyyn ja erityisesti EU:n tietosuojaoikeuden yleissäännökseen eli tietosuojasetukseen (jäljempänä TSA).<sup>19</sup> Tutkimuksessa on ylikansallinen näkökulma EU-oikeuteen.<sup>20</sup> Tutkimuksessa huomioidaan eurooppaoikeus myös sen laajemmassa merkityksessä, sillä EU:n tietosuojasääntelyn syntyyn ovat vaikuttaneet kansainväliset tietosuojainstrumentit, kuten Euroopan neuvoston tietosuojasopimus ja OECD:n tietosuojasuositus.<sup>21</sup> Euroopan Unionin tuomioistuin myös viittaa ratkaisuisaan Euroopan ihmisoikeussopimukseen (jäljempänä EIS).<sup>22</sup>

Oikeudenalajaottelussa tutkimus sijoittuu informaatio-oikeuden alaan, joka on sekä kansallisella että EU:n tasolla varsin uusi oikeudenala, mutta sen juuret ja ensimmäiset tietosuojalait ovat lähtöisin jo 1970-luvulta.<sup>23</sup> Euroopan unionin oikeusjärjestelmässä informaatio-

<sup>19</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (tietosuojasetus, TSA).

<sup>20</sup> Tutkimuksessa käytetään yhtenäisyyden vuoksi käsitettä EU-oikeus myös viitattaessa Maastrichtin sopimusta edeltäneeseen aikaan, jonka yhteydessä olisi täsmällisempää käyttää käsitettä EY-oikeus.

<sup>21</sup> Eurooppaoikeuden käsitettä käytetään sen laajassa merkityksessä lähinnä vertailukohtana unionin oikeuteen sekä EU:n tietosuojaoikeudellisen terminologian muotoutumista käsiteltäessä. Ks. esimerkiksi Bygrave 2002, s. 29–36.

<sup>22</sup> Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ks. esimerkiksi julkisasiamiehen ratkaisuehdotus tapaukseen *Schrems*, kohta 193; *Tele2*-tapaus.

<sup>23</sup> Bygrave 2002, s. 2; Korhonen 2006, s. 93; Lynskey 2015 s. 47–51.

oikeus on kehittynyt viimeisen neljän vuosikymmenen aikana.<sup>24</sup> Informaatio-oikeus sääntelee suurta osaa erilaisen informaation käsittelyvaiheista,<sup>25</sup> ja informaatio-oikeudellisia normeja löytyy, varsinaisten tietosuojasäädösten ohella, useista eri laeista sekä laajasti eri oikeudenaloilta kuten vahingonkorvaus-, hallinto- ja rikosoikeudesta.<sup>26</sup> Tämä kuvastaa informaatio-oikeuden poikkioikeustieteellisyyttä, sillä uusille oikeudenaloille tyypillisesti informaatio-oikeuden alue sijoittuu sekä julkis- että yksityisoikeuden kenttään.<sup>27</sup> TSA syventää Euroopan unionin tietosuojasääntelyn harmonisointia, ja nostaa informaatio-oikeutta esiin itsenäisenä EU-oikeuden osa-alueena. Informaatio-oikeuden kentällä tutkimuksen tarkemmaksi osa-alueeksi lukeutuu henkilötietojen suoja, josta käytetään Suomessa myös vakiintuneesti termiä tietosuojat.<sup>28</sup>

Henkilötietojen suojalle ei löydy kansallisesta eikä kansainvälisestä oikeuskirjallisuudesta yksiselitteistä määritelmää, sillä sen taustalla vaikuttavat monet perustavanlaatuiset oikeudet.<sup>29</sup> Henkilötietojen suojan katsotaan usein koostuvan kahdesta peruselementistä: informatiivisesta elementistä sekä yksityisyyden elementistä eli oikeudesta yksityisyyteen.<sup>30</sup> Informaatioyhteiskunnan kehityksen myötä informatiivisen elementin merkitys on korostunut.<sup>31</sup> TSA harmonisoi henkilötiedon legaalimääritelmän Euroopan unionin lainsäädännössä.<sup>32</sup> Henkilötietojen suojasta tekee merkittävän erityisesti sen asema perusoikeutena ja siihen sisältyvä yksityisyyden elementti, sekä näiden oikeuksien merkitystä korostava yhteiskunnan muutos.

---

<sup>24</sup> Hustinx 2017, s. 125. Kansallisessa oikeudessamme Korhonen katsoo informaatio-oikeuden kehittyneen oikeusinformatiikasta omaksi oikeudenalakseen 90-luvun loppuun mennessä. Aikaisemmin informaatio-oikeutta on pidetty myös hallinto- ja persoonallisuus-oikeuden osa-alueena. Ks. Tarkemmin Korhonen 2006, s. 93; Neuvonen 2012, s. 14; Saarenpää 2012, s. 227–230.

<sup>25</sup> Bygrave 2014, s. 1.

<sup>26</sup> Christie – Wolanski 2011, s. 12–14; Solove – Schwartz 2008, s. 2; Pitkänen – Tiilikka – Warma-Lehtinen 2018, s. 3.

<sup>27</sup> Neuvonen 2012, s. 14; Voutilainen 2012, s. 29. Informaatio-oikeuden voidaan näin ollen sanoa syntyneen monien oikeudenalojen rajapinnoista.

<sup>28</sup> Voutilainen 2012, s. 27–32; Korpela 2009, s. 197. Joissain yhteyksissä tietosuojalla tarkoitetaan kuitenkin viestien suojaa.

<sup>29</sup> Lindroos-Hovinheimo 2015, s. 123; Ferretti 2014, s. 846–847.

<sup>30</sup> Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 1. Myös yksityisyys on osoittautunut oikeus- ja muissa tieteissä vaikeasti määriteltäväksi käsitteeksi. Ks. tarkemmin Solove 2008, s. 1; Lindroos-Hovinheimo 2015, s. 122–126; Reijneveld 2017, s. 294; Moreham 2016, s. 61–68.

<sup>31</sup> Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 1; Myös tiedollinen itsemääräämisoikeus vahvistuu henkilötietojen suojan myötä. Ks. Voutilainen 2012, s. 243.

<sup>32</sup> TSA:n 4 artiklan 1 kohdassa *henkilötiedoilla* tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön, eli rekisteröityyn, liittyviä tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella.

## 1.2 Tutkimusmenetelmä ja tutkimusaineisto

Tutkimuskysymyksen rajaaminen EU-oikeuteen vaikuttaa myös tutkimuksen menetelmään sekä aineiston rajaukseen ja tulkintaan. Ensimmäisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena on selvittää voimassaolevan oikeuden sisältö; Tutkimuksen metodi on tältä osin lainopillinen eli oikeusdogmaattinen (eng. *legal dogmatics*).<sup>33</sup> Nykyisin lainopin keskeiseksi menetelmäksi on tulkinnan ja systematisoinnin ohella katsottu punninta, joka tarkoittaa oikeusperiaatteiden yhteensovittamista ja tasapainottamista.<sup>34</sup> Erityisesti henkilötietojen suojan vahvasta perusoikeusliitännäisyydestä johtuen rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien tulkinta edellyttää myös punnintaa. Lisäksi tutkielmassa esitetään mahdollisia kehittämisehdotuksia EU:n nykyiseen tietosuojalainsäädäntöön tai sen soveltamiseen *de lege ferenda* -hengessä.<sup>35</sup> *De lege ferenda* -ehdotusten voidaan myös katsoa syntyvän voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämiseen tähtäävän lainopin sivutuotteena.<sup>36</sup>

Lainoppi pyrkii myös ymmärtämään normeja osana tutkittavaa oikeudenalaa ja järjestelmää.<sup>37</sup> Lainoppi ei ole sidottu tiettyyn oikeusjärjestykseen, mutta tarkasteltaessa tiettyä oikeusjärjestystä lainopin kautta, on huomioitava tarkasteltavan oikeuden ominaispiirteet. EU-oikeutta on luonnehdittu *sui generis* -tyyppiseksi oikeusjärjestelmäksi,<sup>38</sup> jolla on kansallisista oikeusjärjestelmistä poikkeavat ominaispiirteensä, kuten voimassaolokriteerit, oikeuslähdeoppi ja laintulkintatraditio.<sup>39</sup> EU-oikeudellisessa tutkimuksessa korostuu

---

<sup>33</sup> Lainopin tutkimuskohde on voimassa oleva oikeus ja sen tavoitteena on suomalaisessa oikeustieteessä vakiintuneen muotoilun mukaan voimassaolevien oikeussäännösten eli oikeusjärjestyksen ”tulkinta ja systematisointi”. Hirvonen 2011, s. 24–25; Aarnio 1978, s. 52.

<sup>34</sup> *Systematisointi* on normien välisten suhteiden selvittämistä, oikeudellisen käsitteistön kehittämistä ja tätä kautta tapahtuvaa oikeudellisen järjestelmän jäsentämistä. *Tulkinta* puolestaan tarkoittaa oikeusnormien merkityssisällön selvittämistä, joka tapahtuu ”tunnistamalla kielellisen ilmaisun käyttöyhteys ja antamalla sille merkitys”. Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 20; Hirvonen 2011, s. 24; Timonen 1998, s. 12; Aarnio 1978, s. 52; Aarnio 2011, s. 39.

<sup>35</sup> Tämä myös oikeuspoliittiseksi tutkimukseksi kutsuttu tutkimussuuntaus pyrkii vastaamaan siihen ”miten lainsäädännön tavoitteet tulisi asettaa ja mitä keinoja näihin tavoitteisiin pääsemiseksi on valittava”; Painotan näistä tehtävistä jälkimmäistä. Aarnio 1978, s. 55–56; Ervasti 2011, s. 86; Kolehmainen 2015, s. 3.

<sup>36</sup> Kolehmainen 2015, s. 3.

<sup>37</sup> Hirvonen 2011, s. 52.

<sup>38</sup> *Van Gend & Loos* -tapaus, s. 167. Unionin oikeusjärjestelmä eroaa kansallisista järjestelmistä erityisesti sen toimintakeskeisyyden osalta, sillä EU-oikeus rakentuu perussopimuksiin kirjatuille tavoitteille. Kansalliset oikeusjärjestelmät sen sijaan ovat enemmän järjestelmäsuuntautuneita. Yleiset oikeusperiaatteet ja niitä luova oikeuskäytäntö täyttävät perustamissopimuksiin jääneitä aukkoja ja unionin tuomioistuimen laintulkinta on usein tavoitteellista. Talus – Penttinen 2015, s. 3.

<sup>39</sup> Timonen 1998, s. 23; Talus – Penttinen 2015, s. 3 ja 19.

kontekstuaalisuus.<sup>40</sup> Oikeustutkimuksen kontekstuaalisuus tarkoittaa, että oikeutta ei voi tarkastella ”erillään poliittisista ja sosiaalisista (yhteiskunnallisista) realiteeteista – oikeus ei ole neutraalia tai epäpoliittista”. Suomen kansalliseen oikeustieteeseen verrattuna EU-oikeuden tutkimuksessa on lainopin sijaan ollut pääpaino kontekstuaalisella oikeustutkimuksella (eng. *law in context*),<sup>41</sup> ja kontekstuaalisuus korostuu myös EU-oikeuden lainopillisessa tutkimuksessa.<sup>42</sup> Tutkimuskysymyksiä lähestytään lainsäädännön taustoja selvittäen sekä reaalisia argumentteja esittäen, ja tutkimuksessa pyritään huomioimaan myös muita kuin oikeudellisia näkökulmia EU-oikeuteen.

EU-oikeuden ominaispiirteiden vuoksi myös sen tulkintametodi poikkeaa kansallisesta oikeudesta.<sup>43</sup> EU-oikeuden tulkinnan osalta on huomioitava erityisesti EU-oikeuden monikielisyys ja sen jäsenvaltioita teleologisempi tulkintametodi. Säädöksen kaikki kieliversiot ovat yhtä todistusvoimaisia.<sup>44</sup> Näin ollen tulkinta edellyttää eri kieliversioiden vertailua. Lisäksi on huomioitava, että EU-oikeuden terminologia ja oikeudellisten käsitteiden merkitys saat-  
taa erota kansallisten oikeuksien terminologiasta.<sup>45</sup> Raitio on korostanut, että eurooppaoikeudessa ei tule ”painottua liiaksi kielelliseen tulkintaan, vaan on otettava huomioon oikeudellinen, taloudellinen ja poliittinen realismi”.<sup>46</sup> EU-oikeudelle ominainen oikeuden ja politiikan tiheä vuorovaikutus näkyy myös eurooppaoikeuden tulkintaopissa, jossa on samanaikaisesti huomioitava säännöksen sanamuoto, asiayhteys ja laajempi tarkoitus.<sup>47</sup> Hirvonen kuvaa EU-oikeuden tulkintaa ”tarkoituksiperäopilliseksi”.<sup>48</sup>

EU-oikeuden tulkinta lähtee liikkeelle EU:n monikielisyyden huomioivasta sanamuodon mukaisesta – joko semanttisesta tai juridis-teknisestä tulkinnasta.<sup>49</sup> Tulkinta ei saa jäädä

<sup>40</sup> Raitio 2013, s. 207. Ks. EU-oikeuden kontekstuaalisuudesta tarkemmin Raitio 2014. Tosin myös kansallisen oikeustieteemme piirissä on viime vuosina käyty keskustelua kontekstuaalisen oikeustutkimuksen merkityksestä. Ks. esimerkiksi Minkkinen 2017, s. 919–921.

<sup>41</sup> Riesenhuber 2017; Kontekstuaalisesta oikeustutkimuksesta ks. esimerkiksi Banakar 2010. Kontekstuaalisesta tutkimussuuntauksesta voidaan käyttää myös käsitettä ”oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus”, ja englanniksi käsitteitä ”*socio-legal*”, tai ”*law and society*”. Ks. tarkemmin Minkkinen 2017, s. 914.

<sup>42</sup> Oikeustieteen menetelmät ja tutkimustaidot -luentosarja: EU-oikeuden metodit -luento 10.10.2017, Emilia Korkea-Aho ja Suvi Sankari. Helsingin yliopisto, Porthania.

<sup>43</sup> Talus – Penttinen 2015, s. 19.

<sup>44</sup> SEU, 55 artikla.

<sup>45</sup> *CILFIT*-tapaus; Paunio – Lindroos-Hovinheimo 2010, s. 401 ja 406; Talus – Penttinen 2015, s. 14.

<sup>46</sup> Raitio 2014, s. 519.

<sup>47</sup> Talus – Penttinen 2015, s. 19.

<sup>48</sup> Hirvonen 2011, s. 40.

<sup>49</sup> EU-oikeuden sanamuodon mukainenkin tulkinta saa teleologisia piirteitä EU-oikeuden monikielisuuden vuoksi, sillä jo eri kieliversioiden yhteisen merkityksen löytäminen edellyttää säännöksen tavoitteen ja tarkoituksen arviointia. Riesenhuber 2017, s. 160 ja 237.

ainoastaan sanamuodon varaan, riippumatta siitä ovatko säädöksen eri kieliversiot yhteneviä vai eivät.<sup>50</sup> Kieliversioiden yhtenäinen merkitys on vahvistettava muiden tulkintakriteerien valossa.<sup>51</sup> Systemaattinen tulkinta edellyttää lainsäätäjän asettaman kontekstin huomioimista.<sup>52</sup> EU-oikeuden säännöksiä on tulkittava niiden asiayhteydessä ja tulkinnassa on huomioitava unionin ”oikeus kokonaisuudessaan, sen tavoitteet sekä sen kehitysaste tulkittavana olevan säännöksen tai määräyksen soveltamisajankohtana”.<sup>53</sup> EU-oikeudellisen normin tulkinnassa pyritään myös huomioimaan normin tarkoitus ja päämäärä. Tämä niin sanottu teleologinen tulkinta mahdollistaa muuttuvan toimintaympäristön huomioimisen.<sup>54</sup> EU-tuomioistuimien huomioi tulkinnassaan enemmän säädöksen tarkoitusta ja tavoitteita kuin kansalliset tuomioistuimet.<sup>55</sup> TSA:n tarkoituksena on ensinnäkin suojella luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia – erityisesti heidän oikeuttaan henkilötietojen suojaan, sekä turvata henkilötietojen vapaata liikkuvuutta unionin sisällä.<sup>56</sup> Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmiä, sekä TSA:ta kokonaisuudessaan, on siis tulkittava TSA:n tarkoitukset ja EU-oikeuden tavoitteet huomioiden.

Laintulkinnan tavoitteita voidaan lähestyä subjektiivisen ja objektiivisen teorian kautta; Subjektiivinen teoria viittaa lainsäätäjän subjektiiviseen tarkoitukseen, ja objektiivinen teoria viittaa säännöksen objektiiviseen tarkoitukseen. Teoriat eivät ole täysin vaihtoehtoisia, mutta eurooppaoikeuden tulkinnassa subjektiivinen teoria saa enemmän merkitystä kuin objektiivinen, eli tulkinnan tavoitteena on ensisijaisesti löytää lainsäätäjän subjektiivinen tarkoitus, joka löytyy lain tarkoituksesta ja normin laajemmasta tulkinnasta koko säädöksen konteksti huomioiden.<sup>57</sup> Tulkinnassa tulee huomioida myös jatkuvasti muuttuva

---

<sup>50</sup> Mikäli eri kieliversioissa on eroja, on sanamuodon mukaista tulkintaa täydennettävä, ja ”säädestä tulkittava sen säännösten yleisen rakenteen ja tarkoituksen mukaan, jonka osa säädös on”. Sanamuodon ollessa selkeä ja tarkka, ei systemaattista tai teleologista tulkintamallia voida soveltaa sanamuodosta poikkeamiseksi. Talus – Penttinen 2015, s. 13 lähteineen; Riesenhuber et al. 2017, s. 238. Ojanen 2016, s. 51; Raitio 2016, s. 184.

<sup>51</sup> Riesenhuber 2017, s. 238–239.

<sup>52</sup> Riesenhuber 2017, s. 241–244.

<sup>53</sup> *CILFIT*-tapauksen perustelut, kohta 20.

<sup>54</sup> Talus – Penttinen 2015, s. 16.

<sup>55</sup> Raitio 2013, s. 215. Oikeuskirjallisuudessa nostetaan lisäksi erikseen esiin esimerkiksi dynaamis-evolutiivinen, historiallinen sekä perusoikeus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta. Ks. tarkemmin Riesenhuber 2017, s. 246; Ojanen 2016, s. 51.

<sup>56</sup> TSA 1 artikla.

<sup>57</sup> Subjektiivista teoriaa voidaan perustella esimerkiksi demokratialla ja vallan kolmijako-opilla. Riesenhuber 2017, s. 235–236. Vrt. pohjoismaiselle oikeustieteelle on ominaista subjektiivinen eli lainsäädännön todellisiin tarkoituksiin sidottu tulkinta. Tolonen 2003, s. 115.

tulkintaympäristö.<sup>58</sup> EU-oikeuden tulkinta edellyttää näin ollen oikeussäännön sanamuodon, asiayhteyden ja tarkoituksen laajempaa huomioimista yhtäaikaaisesti.<sup>59</sup>

Tutkimuksen keskeisimpänä lähteenä on käytetty EU:n yleistä tietosuojasetusta (TSA), jonka tulkinnassa on hyödynnetty oikeuskäytäntöä, tietosuojatyöryhmän tulkintaohjeita, TSA:n valmisteluasiakirjoja, kuten komission lainsäädäntöehdotuksia ja komiteoiden lausuntoja, sekä kansallisten viranomaisten tulkintaohjeita. TSA:n tulkinnassa on hyödynnetty myös henkilötietodirektiiviä valmisteluaineistoinen, direktiivin aikaista oikeuskäytäntöä, sekä viranomaismateriaaleja ja oikeuskirjallisuutta. EU-oikeudessa yleiset oikeusperiaatteet ovat velvoittavampia kuin kansallisessa oikeudessamme.<sup>60</sup> EU-oikeus on myös perinteisesti nähty periaatehakisempänä kuin kansallinen oikeus. Unionin oikeutta tulkittaessa on punnittava yleisiä oikeusperiaatteita, ja periaatteiden punninnan merkitys on korostunut EU-oikeudessa myös lainopin osana.<sup>61</sup> EU-oikeuden oikeuslähdehierarkiassa yleiset EU-oikeudelliset periaatteet menevät sekä primääri- että sekundäärilähteiden edelle siinä mielessä, että säädösten tulkinta ei voi olla ristiriidassa yleisten periaatteiden kanssa.<sup>62</sup> Tutkimuskysymyksen kontekstissa on merkitystä lähinnä aineellista EU-oikeutta sääntelevillä periaatteilla.

Unionin tuomioistuimella on aktiivinen rooli oikeusjärjestelmän kehittämisessä ja oikeutta luova vaikutus. Tuomioistuinratkaisujen ollessa sitovia oikeuslähteitä, on EU-oikeuden tulkinnassa oikeuskäytännöllä suuri painoarvo.<sup>63</sup> Asetukseen perustuvaa oikeuskäytäntöä ei tutkimuksen tekohetkellä vielä ole, mutta henkilötietodirektiivin aikaisen oikeuskäytännön ja kontekstin painoarvoa asetuksen tulkinnassa tukee se, että henkilötietodirektiivin tavoitteet ja periaatteet ovat edelleen päteviä.<sup>64</sup> TSA:n tavoitteilla on kuitenkin hieman eri

---

<sup>58</sup> Riesenhuber 2017, s. 236. EU-oikeuden suuri dynaamisuus tekee sen tulkinnasta haastavaa. Talus – Penttinen 2015, s. 10.

<sup>59</sup> Talus – Penttinen 2015, s. 19.

<sup>60</sup> Talus – Penttinen 2015, s. 5.

<sup>61</sup> Mäenpää 2002, s. 127–128; Raitio 2013, s. 215.

<sup>62</sup> Muutoin aktualisoituu SEUT 263 artiklan mukainen kumoamiskanneperuste. Talus – Penttinen 2015, s. 5; Raitio 2014; *Kadi*-tapaus. EU-oikeuslähteiden asettaminen jonkinlaiseen hierarkkiseen järjestykseen ei tosin ole yhtä suoraviivaista kuin kansallisissa oikeusjärjestyksissä. Ks. tarkemmin Barnard – Peers 2014, s. 103–104.

<sup>63</sup> Unionin tuomioistuimen ratkaisujen tulkinnassa on huomioitava unionin tavoitteet sekä tuomioistuimen rooli. Talus – Penttinen 2015, s. 3; Timonen 1998, s. 25.

<sup>64</sup> TSA:n johdanto-osa, 9 resitaali. Yleisesti ottaen oikeuskäytännön puuttuessa muiden argumenttien painoarvo kasvaa, mutta rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien pysyessä samana ovat myös direktiivin aikaiset tulkintakannanotot lähtökohtaisesti näiden osalta relevantteja. Viimeaikainen

painotus kuin henkilötietodirektiivissä.<sup>65</sup> Lainvalmisteluasiakirjojen merkitys EU-oikeuden tulkinnassa on sen sijaan pienempi kuin kansallisessa oikeudessa.<sup>66</sup> EU-säädösten hierarkia ja kirjoittamistapa poikkeavat kansallisesta oikeudesta, ja näin ollen myös lainvalmisteluasiakirjan ja esityön määritelmä eroavat kansallisesta. EU-oikeudellisen säädöksen alkuun sijoittuvaa johdanto-osaa ei katsota esityöksi sanan suomalaisessa merkityksessä. Johdanto-osan tehtävä vastaa kuitenkin esitöitä ja johdanto-osan perustelukappaleisiin eli resitaaleihin viitataan usein oikeuskäytännössä, toisin kuin varsinaisiin esitöihin.<sup>67</sup> Johdanto-osa ei ole sitova oikeuslähde, eikä siitä voida johtaa oikeuksia tai velvoitteita, mutta se ilmentää lainsäätäjän tarkoitusta ja siitä voidaan hakea tulkinta-apua.<sup>68</sup>

Lähdeaineistona on käytetty myös Euroopan unionin riippumattoman tietosuojatyöryhmän WP 29 (jäljempänä tietosuojatyöryhmä)<sup>69</sup> lausuntoja sekä ohjeistuksia TSA:n sekä asetusta edeltäneen henkilötietodirektiivin tulkinnasta. Kuten tietosuojatyöryhmän neuvoa-antava luonnekin ilmentää, eivät sen tuottamat lausunnot ja suositukset ole oikeudellisesti sitovia lähteitä, vaan niin sanottua pehmeää sääntelyä (eng. *soft law*).<sup>70</sup> Käytännössä tietosuojatyöryhmän tulkintoja on noudatettu laajasti. Esimerkiksi EU:n julkisasiamies on ratkaisuehdotuksissaan viitannut tietosuojatyöryhmän tulkintoihin ja ne ovat vaikuttaneet myös jäsenvaltioiden kansallisten tuomioistuinten ratkaisuihin.<sup>71</sup>

Henkilötietodirektiivin lakattua olemasta voimassa 25. toukokuuta 2018 myös tietosuojatyöryhmä lakkasi ja sen tilalle tuli TSA:n 68 artiklan mukainen Euroopan tietosuojaneuvosto

---

henkilötietodirektiiviin perustuva oikeuskäytäntö voidaan myös tulkinnan osalta nähdä siirtymänä kohti tietosuojasetusta.

<sup>65</sup> Henkilötietodirektiivin taustalla keskeisimpinä tavoitteina vaikuttivat unionin yhteiset sisämarkkinat ja henkilötietojen suoja, kun taas tietosuojasetus voidaan nähdä hieman perusoikeuspainotteisempana. Tietosuojasetuksen tarkoituksena on yhtäältä suojata luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja erityisesti oikeutta henkilötietojen suojaan sekä toisaalta edistää henkilötietojen vapaata liikkuvuutta (TSA 1 artikla). Ks. myös Bräutigam 2012.

<sup>66</sup> Talus – Penttinen 2015, s. 19. Sekundäärioikeuden tulkinnassa painoarvoa voidaan antaa myös valmisteluasiakirjoille kuten komission ehdotuksille, riippumatta siitä päätyivätkö ehdotukset säädöksen lopulliseen versioon. Ks. tarkemmin Laenaerts – Van Nuffel 2010, s. 814–815 lähteineen.

<sup>67</sup> Timonen 1998, s. 72; Ks. myös SEUT 296 artikla, 2 kohta.

<sup>68</sup> Lenaerts – Van Nuffel, 2011, s. 814; Riesenhuber 2017, s. 141 ja 248.

<sup>69</sup> Tietosuojatyöryhmä perustettiin henkilötietodirektiivin 29 artiklan nojalla. Työryhmä oli luonteeltaan neuvoa-antava ja toiminnassaan itsenäinen. Ks. myös Savin 2017, s. 279.

<sup>70</sup> Oikeudellisesti sitomattomista säädöksistä ja muista instrumenteista käytetään nimitystä *soft law*. Ojanen 2016, s. 50; Riesenhuber et al. 2017, s. 146–147. Raitio perustelee niin sanottujen *soft law* -tyyppisten instrumenttien käyttöä EU-oikeuden joustavuuden ja muuntautuvuuden tarpeella, mikä johtuu EU-maiden vaihtelevista oikeuskulttuureista. Raitio 2016, s. 206. Ks. myös SEUT 288 artikla, 5 kohta.

<sup>71</sup> Kuner 2007, s. 10. Ks. esimerkiksi julkisasiamiehen ratkaisuehdotukset tapauksiin *Google Spain*, *Weltimmo*, *Rynes*, *Scarlet Extended*, *Jehovan todistajat* ja *Wirtschaftsakademie*.

(eng. *data protection board*). Verrattuna tietosuojatyöryhmään, tietosuojaneuvosto on EU-elin, jolla on oikeushenkilöllisyys.<sup>72</sup> Tietosuojatyöryhmän henkilötietodirektiivin aikana antamien lausuntojen ja suositusten voidaan katsoa säilyttävän painoarvonsa *soft law* -tyyppisinä lähteinä soveltuvilta osin. Henkilötietodirektiivin lakkaamisen myötä osa tietosuojatyöryhmän tulkinnoista on vanhentuneita, mutta suosituksia, joiden kohteena olevat normit eivät ole muuttuneet ja joihin viranomaiset vielä viittaavat voidaan pitää ohjeellisena lähteenä laintulkinnassa, kunnes muulle on perustetta. Tietosuojaneuvosto on tunnustanut tietosuojatyöryhmän työn jatkuvuuden ja antanut tukensa nimenomaisesti kuudelletoista tietosuojatyöryhmän laatimalle dokumentille.<sup>73</sup> On huomioitava, että tietosuojaneuvoston tunnustus korostaa tiettyjen tietosuojatyöryhmän suositusten ja lausuntojen lähdearvoa. Lisäksi työssä on hyödynnetty Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisten<sup>74</sup> tulkintaohjeita.

### 1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkielma lähtee liikkeelle henkilötietojen käsittelyn perusoikeusulottuvuuden ja normipohjan tarkastelusta; Työn toisessa luvussa käsitellään lyhyesti se oikeudellinen konteksti, jossa rekisterinpitäjä – henkilötietojen käsittelijä -konseptia sovelletaan rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseen. Tutkielman kolmannessa luvussa tarkastellaan yksityiskohtaisesti rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien tulkintaa sekä näiden määritelmien välistä rajanvetoa. Kolmannessa luvussa saadut tutkimustulokset kootaan lyhyesti yhteen luvun lopussa ja neljännessä luvussa tapahtuu näkökulman muutos. Kolmannen luvun loppuun asti tutkielman fokus on rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien tulkinnassa ja rekisteröidyn oikeuksien turvaamisessa näiden määritelmien avulla. Neljännessä luvussa pohditaan rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien tarkastelussa esiin nousseita haasteita, ja käännetään fokus enemmän rekisterinpitäjän ja käsittelijän suuntaan pyrkien tasapainoon näiden eri tahojen oikeushyvien välillä. Viidennessä luvussa käsitellään kootusti tutkimuksen tuloksia ja esitetään johtopäätöksiä.

---

<sup>72</sup> TSA, 68 artikla, 1 kohta.

<sup>73</sup> Euroopan tietosuojaneuvosto 1/2018, s. 1–2.

<sup>74</sup> Tällaisia ovat esimerkiksi Iso-Britannian ICO (Information Commissioner's Office) ja Ranskan CNIL (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés).



## 2 HENKILÖTIETOJEN SUOJAN PERUSOIKEUSULOTTUVUUS JA NORMIPOHJA EUROOPAN UNIONISSA

Tässä luvussa käsitellään lyhyesti henkilötietojen suojan perusoikeusulottuvuutta sekä rekisterinpitäjä – henkilötietojen käsittelijä -konseptin oikeudellista soveltamisympäristöä.

### 2.1 Henkilötietojen suoja perus- ja ihmisoikeutena

EU:n perustamissopimuksissa ei alun perin ollut määräyksiä ihmis- tai perusoikeuksista.<sup>75</sup> Unionin tuomioistuin on todennut jo ennen perussopimukseen kirjaamista oikeuskäytännössään perusoikeuksien olevan olennainen osa unionin tuomioistuimen suojaamia yleisiä oikeusperiaatteita.<sup>76</sup> Useissa perus- ja ihmisoikeusinstrumenteissa henkilötietojen suoja on jäsennetty yksityisyyden suojan osa-alueeksi.<sup>77</sup> Yksityisyyden suoja on laaja yleiskäsite, joka kattaa koko yksityiselämän piirin ja kaikki henkilön yksityiselämän piiriin kuuluvat tiedot.<sup>78</sup> Myös muut kuin yksityiselämän piiriin kuuluvat tiedot voivat olla henkilötietoina suojattuja ja henkilötietojen suojan normit menevät laveaa yksityiselämän suojan periaatetta pidemmälle.<sup>79</sup>

Henkilötietojen suojan katsotaan EU:ssa muodostuneen itsenäiseksi, yksityisyyden suojasta erilliseksi, perusoikeudeksi erityisesti henkilötietodirektiivin ja perusoikeuskirjan itsenäisen henkilötietojen suojan takaavan artiklan myötä.<sup>80</sup> Luonnollisten henkilöiden oikeus henkilötietojen suojaan on sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (jäljempänä POK) että

---

<sup>75</sup> Fuster 2014, s. 164; Pellonpää et al. 2012, s. 85. Yhteisön oikeuden ensisijaisuudesta johtuen kansallisella tasolla kodifioitujen tai kansainvälisistä sopimuksista seuraavien perus- ja ihmisoikeuksien asema oli EU:ssa aluksi kiistanalainen. 60- ja 70-luvun vaihteessa EU:n tuomioistuin linjasi oikeuskäytännöllään ”jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä ja kansainvälisistä sopimuksista” seuraavat perusoikeudet osaksi EU:n yleisiä oikeusperiaatteita. Perusoikeudet sitovat EU:ta, sekä jäsenvaltioita näiden soveltaessa EU-oikeutta. Kaikkien tuolloisten jäsenvaltioiden ratifioitua ihmisoikeussopimuksen, unionin tuomioistuin alkoi viitata-maan sopimukseen vuonna 1974. Pellonpää et al. 2012, s. 84–85; Fuster 2014, s. 167–169; *Stauder v. Ulm* -tapaus.

<sup>76</sup> *Internationale handelsgesellschaft* -tapaus, perustelujen 4 kohta.

<sup>77</sup> Ks. esimerkiksi EIS ja PK-sopimus.

<sup>78</sup> Yksityisyyden suoja on henkilötietojen suoja laajempi ja se kattaa yksityisten tietojen lisäksi myös henkilön yksityisen tilan. Kuner 2007, s. 3. Ks. yksityisyyden ja henkilötietojen suojan suhteesta myös Lloyd 2018.

<sup>79</sup> EIT:n *Amann v. Switzerland* -tapaus, kohta 65; WP 136, s. 7; Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 5.

<sup>80</sup> Fuster 2014; Koillinen 2012, s. 174–183; WP 136, s. 7; POK, 8 artikla. Ks. myös Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 11–12; Blume 2015, s. 258. Myös yksittäisten unionin tuomioistuimen ratkaisujen on katsottu vaikuttaneen tässä kehityksessä merkittävästi. Ks. esimerkiksi Kuner 2018.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (jäljempänä SEUT) taattu perusoikeus.<sup>81</sup> Unionin tuomioistuin on perusoikeuskirjan ohella vedonnut henkilötietojen suojaa koskevista perusteluissaan myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen (jäljempänä EIS).<sup>82</sup> Henkilötietojen suojan perusoikeusluonne todetaan myös TSA:ssa ja sen johdanto-osassa. TSA:ta tulkittaessa on huomioitava luonnollisten henkilöiden perusoikeudet- ja vapaudet, ja erityisesti oikeus henkilötietojen suojaan.<sup>83</sup> Henkilötietojen suojan ja yksityisyyden ohella myös muut perusoikeudet ovat luonteeltaan päällekkäisiä eikä niitä voi täysin erottaa toisistaan.<sup>84</sup> Henkilötietojen suojaan vaikuttavat yksityisyyden ohella muutkin perusoikeudet, kuten oikeus kunniaan, henkilökohtaiseen vapauteen, yhdenvertaiseen kohteluun, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, ihmisarvoiseen kohteluun ja turvallisuuteen, sekä yhdenvertaisuus, syrjinnän kieltä ja oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin.<sup>85</sup> Henkilötietojen suojaa voidaan pitää keinona suojella muita perusoikeuksia ja vapauksia.<sup>86</sup> Sekä henkilötietojen suojan että yksityisyyden merkitys on korostunut viime vuosien oikeuskäytännössä sekä oikeudellisessa kirjallisuudessa.<sup>87</sup>

Kuten juridiikan olemukseen kuuluu, perusoikeudet eivät kuitenkaan ole absoluuttisia, ja niitä on punnittava suhteessa toisiinsa sekä EU-oikeuden periaatteisiin. TSA:n johdanto-osassa todetaan, että oikeus henkilötietojen suojaan ei ole absoluuttinen, ja sen tulkinnassa on huomioitava sekä periaatteen tehtävä yhteiskunnassa että sen suhde muihin periaatteisiin suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.<sup>88</sup> POK:in 52 artikla koskee oikeuksien ja periaatteiden ulottuvuutta ja tulkintaa. Siltä osin kuin POK:in oikeudet vastaavat EIS:ssa taattuja oikeuksia, oikeuksien ”merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa”. POK ei kuitenkaan estä unionia myöntämästä laajempaa suojaa.<sup>89</sup> Unionin tuomioistuimen

---

<sup>81</sup> POK, 8 artikla; SEUT, 16 artikla.

<sup>82</sup> Vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on viitannut ratkaisuihinsa Euroopan unionin oikeuteen. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ks. esimerkiksi julkisasiamiehen ratkaisuehdotus tapaukseen *Schrems*, kohta 193; *Tele2*-tapaus. EIT:n oikeuskäytännöstä ks. esimerkiksi *Big Brother* -tapaus s. 100 alkaen.

<sup>83</sup> TSA, 1 artikla, 2 kohta; TSA:n johdanto-osa, 2 resitaali.

<sup>84</sup> HE 96/1998, s. 4–5; Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 13–14.

<sup>85</sup> Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 13–14; Fuster 2014.

<sup>86</sup> Ks. myös yksityisyydestä – joka tosin on osittain päällekkäinen henkilötietojen suojan kanssa – muiden oikeuksien toteuttajana: Solove 2008, s. 78–100.

<sup>87</sup> Tämän voidaan nähdä linkittyvän yleisempään yhteiskunnan muutokseen ja individualismin ja identiteetin hallinnan merkityksen nousuun yhteiskunnassa. Ks. esimerkiksi Ferretti 2014, s. 850; Lindroos-Hovinheimo 2015.

<sup>88</sup> TSA, johdanto-osa, resitaali 4. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. SEU, 5 artikla, 4 kohta.

<sup>89</sup> POK, 52 artikla, 3 kohta. Unionin tuomioistuin on katsonut, että henkilötietojen suojan rajoituksia on tulkittava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan sallimien rajoitusten mukaisesti. Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 13 lähteineen.

vakiintuneen käytännön mukaan henkilötietojen suojaa koskevat poikkeukset ja rajoitukset on toteutettava täysin välttämättömän rajoissa.<sup>90</sup> Periaatteiden punninta ohjaa perusoikeuksien tulkintaa yksittäistapauksissa ja EU-oikeudessa punnintaan voivat vaikuttaa myös EU:n politiikat kuten tavaroiden – ja tietojen – vapaa liikkuvuus.<sup>91</sup> Euroopan unionin tuomioistuinten ratkaisukäytännöstä kuitenkin ilmenee, että henkilötietojen suoja on perusoikeuspunninnassa painava periaate.

## 2.2 Tietosuoja-direktiivistä tietosuoja-asetukseen

Ensimmäisiä merkittäviä kansainvälisiä tietosuojanormistoja ovat Euroopan neuvoston yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa käsittelyssä vuodelta 1981 (jäljempänä tietosuojasopimus) ja OECD:n vuonna 1980 julkaisema, ohjeellinen ja unionissa vähemmälle merkitykselle jäänyt, henkilötietojen suojaa ja henkilötietojen siirtoa koskeva ohje (jäljempänä OECD:n tietosuojasuositus).<sup>92</sup> Vuonna 1990 julkaistun komission ensimmäisen henkilötietodirektiiviehdotuksen taustalla vaikutti monella tavalla tietosuojasopimus.<sup>93</sup> Ensinnäkin unionin jäsenvaltioita oli aiemmin pyydetty ratifioimaan tietosuojasopimus, mutta vain seitsemän jäsenvaltiota oli ratifioinut sen. Toiseksi direktiivin määritelmät ja tietosuojaperiaatteet ovat lähtöisin tietosuojasopimuksesta.<sup>94</sup> Euroopan unionin ensimmäinen tietosuojainstrumentti eli henkilötietodirektiivi tuli voimaan vuonna 1995 ja jäsenvaltioilla oli kolme vuotta aikaa implementoida direktiivi.<sup>95</sup>

Vähintään yhtä moninaisten valmisteluvaiheiden kautta syntyi EU:n tietosuojaoikeuden nykyinen *lex generalis* eli yleinen tietosuoja-asetus.<sup>96</sup> Asetuksen soveltamisalassa on kuitenkin

---

<sup>90</sup> Ks. esimerkiksi *Rynes*-tapaus, kohdat 28–29; *Digital Rights Ireland* -tapaus, kohta 52.

<sup>91</sup> On huomiotava, että tietojen vapaa liikkuvuus ei ”sellaisenaan” EU:ssa koske henkilötietoja. Ks. Euroopan Parlamentin uutinen muun kuin henkilötiedon vapaasta liikkuvuudesta 4.10.2018. Ks. Myös *Google Spain* -tapaus, kohta 97.

<sup>92</sup> OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, 23.9.1980 ja ohjeen päivitetty versio OECD Privacy Framework – The Revised OECD Privacy Guidelines, 2013.

<sup>93</sup> Euroopan komissio julkaisi ensimmäisen henkilötietodirektiiviehdotuksensa vuonna 1990, sillä kaikki jäsenvaltiot eivät olleet ratifioineet ja implementoineet Tietosuojasopimusta. Ehdotus oli kytköksissä yhteisiin sisämarkkinoihin, joiden oli määrä tulla voimaan vuoden 1993 alusta. Henkilötietodirektiivin ensimmäinen tavoite oli näin ollen taloudellinen. Blume 2001, s. 1–2.

<sup>94</sup> Handbook on European Data Protection Law 2018, s. 29; Blume 2001, s. 1–2; Henkilötietodirektiivin johdanto-osa, 11 resitaali.

<sup>95</sup> Tosin monet jäsenvaltiot eivät olleet vielä tämän 3 vuoden päätyttyä implementoineet direktiiviä. Blume 2001, s. 3.

<sup>96</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja

aineellisia rajoituksia, esimerkiksi viranomaistoiminnan ja sähköisessä viestinnässä tai yksityiselämän piirissä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn yhteydessä.<sup>97</sup> TSA on sovellettavaa oikeutta 25.5.2018 alkaen, jolloin vastaavasti henkilötietodirektiivin voimassaolo lakasi. Unionin oikeudessa rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmät ovat saaneet alkunsa henkilötietodirektiivistä. Määritelmät siirtyivät direktiivistä asetukseen miltei muuttumattomina, joten käsitteiden tausta ja perustelut löytyvät nimenomaan henkilötietodirektiivin valmisteluaineistosta. Myös direktiivin aikaisia viranomaisten antamia ja oikeuskirjallisuudesta löytyviä tulkintaohjeita sekä direktiivin aikaista oikeuskäytäntöä voidaan lähtökohtaisesti pitää relevanttina TSA:n tulkinnassa, siltä osin kuin säännökset ovat yhteneviä.<sup>98</sup>

---

direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (tietosuoja-asetus, TSA). Komissio antoi ensimmäisen tietosuoja-asetusehdotuksensa vuonna 2012 ja lopullinen versio hyväksyttiin vuonna 2016, minkä jälkeen alkoi kahden vuoden siirtymäaika, ja asetusta alettiin soveltaa täysimääräisesti 25.5.2018. Ks. tarkemmin Handbook on European Data Protection Law 2018, s. 29–31.

<sup>97</sup> TSA:n 2 artiklan 2 luvussa on lista käsittelyaloista, joihin TSA:ta ei sovelleta. Ks. myös TSA:n johdanto-osa, 19 resitaali. Niin sanotun kotitalouspoikkeuksen mukaan tietosuoja-asetusta ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jonka luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa. Tietosuoja-asetusta sovelletaan kuitenkin toimijoihin, jotka tarjoavat keinot tällaiseen käsittelyyn. Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 62; Rücker – Kugler 2018, s. 12. Ks. TSA 2 artikla, 2 kohta, c-alakohta ja sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi 2002/58/EY.

<sup>98</sup> Myös henkilötietodirektiiviin perustuvat komission päätökset ja valvontaviranomaisten antamat hyväksynnät pysyvät voimassa, kunnes niitä muutetaan, ne korvataan tai kumotaan. Ks. tarkemmin TSA:n johdanto-osa, 171 resitaali.

### 3 REKISTERINPITÄJÄ VAI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELIJÄ?

Tämän luvun tarkoituksena on rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien sekä niiden välisen rajanvedon tulkinta. Erityistä huomiota kiinnitetään rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien keskeisiin ja määritelmät toisistaan erottaviin elementteihin. Määritelmien perusteelliseksi ymmärtämiseksi perehdytään lyhyesti myös määritelmien muotoutumiseen EU-oikeudessa. Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän velvoitteiden väliset erot, hallinnollisen sakon mahdollisuus ja erityisesti rekisteröidyn oikeudet edellyttävät selkeyttä ja ennakoitavuutta määritelmien tulkinnalta ja rajoilta. Tietosuojatyöryhmä on antanut rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmistä henkilötietodirektiivin aikana tulkintaohjeen.<sup>99</sup> Määritelmät eivät varsinaisesti ole lakitekstissä muuttuneet henkilötietodirektiivin aikaisesta, mutta niiden soveltamisympäristö ja juridinen konteksti on muuttunut. Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän velvoitteita tasattiin, mutta rekisterinpitäjällä on yhä päävastuu henkilötietojen käsittelystä.<sup>100</sup>

#### 3.1 Rekisterinpitäjän määritelmän tulkinta

##### 3.1.1 Rekisterinpitäjän määritelmän muotoutuminen

Tietosuoja-asetukseen sisältyvä rekisterinpitäjän määritelmä on saanut alkunsa Euroopan neuvoston vuonna 1981 hyväksymästä yksilöiden suojelua henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä koskevasta yleissopimuksesta nro 108 (jäljempänä tietosuojasopimus), jonka hyväksymistä Euroopan komissio suositteli kaikille jäsenvaltioille.<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> WP 169. Tietosuojatyöryhmän suosituksilla on käytännössä paljon painoarvoa ja tietosuojatyöryhmän julkaisuihin on viitattu laajasti sekä kansallisten viranomaisten ohjeissa että oikeuskirjallisuudessa.

<sup>100</sup> Sekä rekisterinpitäjään että henkilötietojen käsittelijään kohdistuu TSA:ssa suoria velvoitteita, joiden tehosteena toimii 83 artiklan mukainen hallinnollisen sakon mahdollisuus sekä 82 artiklan mukainen varsin ankara vahingonkorvaussäännös. Direktiivin aikana henkilötietojen käsittelijän tietosuojavelvoitteet olivat kevyemmät, ja käytännössä osapuolet halusivat lukeutua mieluummin henkilötietojen käsittelijöiksi kuin rekisterinpitäjiksi. TSA:n johdosta käsittelijän merkittävästi kevyemmät tietosuojavelvoitteet ovat historiaa, eikä rekisterinpitäjyyttä käytännössä pitäisi olla tarpeen vältellä kuten ennen. Suuriin tietomassoihin perustuvan liiketoiminnan kasvun myötä rekisterinpitäjän rooli saattaa osoittautua tavoitellummaksi, sillä se mahdollistaa paremmin tietojen jatkokäytön.

<sup>101</sup> Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data. CETS 108. 28.1.1981. SopS 36/1992; Euroopan komission suositus tietosuojasopimuksen soveltamiseksi 29.6.1981, s. 1. Komissio piti jo tällöin myös tiedon vapaata liikkuvuutta tärkeänä sisämarkkinoiden kannalta. Tietosuojasopimus on Euroopan neuvoston oikeutta, joka kuuluu eurooppaoikeuteen sen laajassa merkityksessä. Euroopan neuvosto on vuonna 1949 perustettu hallitusten välinen poliittinen yhteistyö- ja ihmisoikeusjärjestö. Euroopan oikeudellinen integraatio on nähtävä EU:ta laajempänä kehityksenä, ja tietosuojaoikeuden kannalta erityisesti Euroopan neuvoston Tietosuojasopimuksella ja Euroopan ihmisoikeussopimuksella on merkittävä rooli integraatiossa. Ks. Tarkemmin esimerkiksi Ojanen 2016, s. 4–6.

Tietosuojasopimuksen englanninkielisessä versiossa rekisterinpitäjästä käytettiin termiä *controller of the file*, joka tarkoittaa karkeasti suomennettuna ”tiedoston haltijaa”,<sup>102</sup> mikä ilmentää hyvin aikansa tietojenkäsittely-ympäristöä”.<sup>103</sup> Tietosuojasopimuksen määritelmän mukaan rekisterinpitäjä oli se, jolla oli kansallisen lain mukaan ”toimivalta” päättää käsittelyn tarkoituksista ja keinoista.<sup>104</sup> Jo tietosuojasopimuksessa rekisterinpitäjän määritelmä rakentui tarkoitusten ja keinojen määrittelylle, joskin määrittely edellytti lakisääteistä toimivaltaa.<sup>105</sup> Tietosuojasopimuksessa rekisterinpitäjällä tarkoitettiin tiedostosta viimesijaisesti vastaavaa (eng. *ultimately responsible*) taho, eikä vastuun näkökulmasta tilanteita, joissa joku muu kuin rekisterinpitäjä käsittelee tietoja, huomioitu.<sup>106</sup>

Euroopan komission ensimmäinen henkilötietodirektiiviehdotus pohjautui tietosuojasopimukseen.<sup>107</sup> Direktiivissä rekisterinpitäjän määritelmää ei haluttu enää sitoa tiedostoon tai tietoon, vaan sääntelyn kohteena on nykyäänkin henkilötietojen käsittely niiden käyttöyhteys huomioiden.<sup>108</sup> Tämä muutos teki henkilötietojen suojasta ”teknologianeutraalia”.<sup>109</sup>

---

<sup>102</sup> Tietosuojasopimuksen 2 artikla, d-kohta. Myös ”rekisterinpitäjä” käsitteen suomenkielinen sanamuoto on saanut kritiikkiä osakseen, koska se sitoo rekisterinpitäjyyden rekisteriin. Ks. esimerkiksi Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 67.

<sup>103</sup> Vuosikymmen myöhemmin hyväksytyssä Suomen voimaansaattamissäädöksessä käytettiin termiä rekisterinpitäjä, jolla tarkoitettiin ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, julkista viranomaista tai virastoa tai muuta yhteisöä, joka on kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen päättämään automaattisesti käsiteltävän rekisterin tarkoituksesta sekä siitä, minkä tyyppisiä henkilötietoja talletetaan ja mitä toimintoja näihin kohdistetaan. SopS 36/1992, 2 artikla, d-kohta.

<sup>104</sup> Määritelmän perustuminen toimivaltaan ilmentää sitä, että suurimpia rekisterinpitäjiä tuolloin olivat lähinnä valtiot ja kunnat. Ks. esimerkiksi Savin 2017, s. 263.

<sup>105</sup> Merkittävänä erona nykyiseen lainsäädäntöön on rekisterinpitäjyyden perustuminen kansallisessa laissa määriteltyn *toimivaltaan* määrittää tarkoitukset ja keinot eikä varsinaisiin toimiin. Explanatory Report to the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data Strasbourg, 28.I.1981, s. 7. Alkuperäinen tietosuojasopimus soveltui vain tietojen automaattiseen käsittelyyn, kun taas la kannut henkilötietodirektiivi ja nykyinen tietosuoja-asetus soveltuvat myös manuaaliseen henkilötietojen käsittelyyn. Rekisterinpitäjän määritelmä on siis laajentunut tietosuojasopimuksen aikaisesta myös tältä osin. Unionin tuomioistuin on myös soveltanut henkilötietodirektiiviä manuaaliseen tietojenkäsittelyyn.

<sup>106</sup> Explanatory Report to the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data Strasbourg, 28.I.1981, s. 7.

<sup>107</sup> Määritelmiin oli kuitenkin tehty unionin korkean ja yhtäläisen suojan edellyttämiä muutoksia; Ensinnäkin lisättiin viittaus unionin oikeuteen, ”jotta soveltamisala kattaisi tilanteet, joissa direktiivien erityissäännöksiin sisältyy olennaisia henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä”, ja toiseksi haluttiin täsmentää, että taho, joka laittaa alulle toimet, joihin sisältyy pääsy henkilötietoihin, on rekisterinpitäjä. Euroopan komission tiedonanto yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä 13.9.1990, s. 19–20 ja 50.

<sup>108</sup> Euroopan komission muutettu ehdotus henkilötietodirektiiviksi 15.10.1992, s. 10 ja 63–64. Parlamentti katsoi, että tietosuojasääntelyä ei tulisi rakentaa tiedoston konseptin ympärille, sillä se on automaation ja televiestinnän kehityksen näkökulmasta vanhentunut ja irrelevantti. Parlamentin näkemykseen vedoten komissio ehdotti, että tiedoston (eng. *file*) sijaan sääntelyn kohteena tulisi olla henkilötietojen käsittely. Fokuksen siirtyessä tiedostosta käsittelyyn, myös henkilötietojen käsittelyn legaalimääritelmää laajennettiin ja henkilötietojen ”keraaminen” sisällytettiin käsittelyn määritelmään. Samalla manuaalinen käsittely sidottiin rekisteriin. Euroopan komission muutettu ehdotus henkilötietodirektiiviksi 15.10.1992, s. 3.

<sup>109</sup> Lisäksi henkilötietodirektiivi soveltui aiemmasta poiketen myös manuaaliseen henkilötietojen käsittelyyn. Euroopan komission muutettu ehdotus henkilötietodirektiiviksi 15.10.1992, s. 10 ja 63–64.

Rekisterinpitäjän käsitettä ei tule liittää ”staattiseen” tiedostoon (eng. *automated data file*), vaan kaikkeen henkilötiedolle sen elinkaaren aikana tehtävään käsittelyyn.<sup>110</sup> Rekisterinpitäjällä katsotaan olevan viime kädessä vastuu käsittelyn rakennetta ja toimintaa koskevista päätöksistä, mistä johtuen rekisterinpitäjä on se, joka päättää käsittelyn tavoitteet.<sup>111</sup> Henkilötietodirektiivin myötä rekisterinpitäjyyttä ei enää sidottu myöskään kansallisesta tai unionin oikeudesta seuraavaan kompetenssiin, vaan määritelmästä tehtiin funktionaalinen.<sup>112</sup>

Yhteisrekisterinpitäjyyttä ei tunnettu tietosuojasopimuksessa ja henkilötietodirektiivi mahdollisti yhteisrekisterinpitäjyyden sisällyttämällä rekisterinpitäjän määritelmään kohdan ”yksin tai toisten kanssa”.<sup>113</sup> Tarkoituksena oli ulottaa rekisterinpitäjää koskevat velvoitteet kaikkiin käsittelyn tarkoitusten ja keinojen määrittelyyn osallistuviin tahoihin, jotta rekisteröidyn oikeudet toteutuisivat mahdollisimman tehokkaasti. Myös nykyiseen TSA:han sisältyvä oletus kaikkien rekisterinpitäjien osallistumisesta käsittelykokonaisuuteen yhtäläisin panoksin, ei kuitenkaan täysin vastaa nykyisen tietojenkäsittely-ympäristön kiemuroita ja pluralistisen kontrollin moninaisia ilmentymiä.<sup>114</sup> Lisäksi direktiivin myötä rekisterinpitäjästä tuli itsenäinen EU-oikeuden käsite, jolle on myös tulkinnassa annettava yhtenäinen ja kansallisista oikeusjärjestyksistä riippumaton merkityssisältö.<sup>115</sup> Direktiivin myötä rakentui EU:n tietosuojavastuun ydinajatus rekisterinpitäjän viimesijaisesta tietosuojavastuusta.

Komissio ehdotti ensimmäisessä tietuoja-asetusluonnoksessaan direktiivin mukaisen muotoilun *tarkoitukset ja keinot* tilalle muotoilua ”tarkoitukset, edellytykset (eng. *conditions*) ja keinot”.<sup>116</sup> Parlamentin ehdotuksesta ja valiokuntien lausuntojen perusteella

---

<sup>110</sup> Direktiivin mukainen rekisterinpitäjän määritelmä oli tietosuojasopimuksen mukaista jouta-vampi ja sen aineellinen soveltamisala oli laajempi. Lisäksi direktiivin mukaisessa rekisterinpitäjän määritelmässä huomiointiin, että kontrolli tietojenkäsittelystä voi olla samanaikaisesti monella taholla. Direktiivin aikana rekisterinpitäjän määritelmän suhteen oli kuitenkin vielä jonkin verran kansallista liikkumavaraa. WP 169, s. 3.

<sup>111</sup> Ibid, s. 10.

<sup>112</sup> Rekisterinpitäjyydestä pystyi edelleen säätämään myös lailla. WP 169, s. 8; Henkilötietodirektiivi, 2 artikla, d kohta. Vastaava muotoilu on sisällytetty TSA 4 artiklan 7 kohtaan: ”[...] rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti”.

<sup>113</sup> Vastaava muotoilu löytyy myös nykyisestä tietuoja-asetuksesta. Yhteisrekisterinpitäjyyttä ei kuitenkaan nimenomaisesti mainittu henkilötietodirektiivissä, toisin kuin nykyisessä tietuoja-asetuksessa. Ks. TSA, 26 artikla. Henkilötietodirektiivinkään aikana yhteisrekisterinpitäjän konseptia ei kuitenkaan kaikissa jäsenvaltioissa, esimerkiksi Ranskassa ja Puolassa, tunnistettu sellaisenaan. Kuner 2007, s. 70.

<sup>114</sup> De Hert – Papakonstantinou 2016, s. 184; WP 169, s. 7 ja 18; Van Alsenoy 2012, s. 25; Kuner 2007, s. 72; Bygrave 2002, s. 21.

<sup>115</sup> WP 169, s. 8–9; Ennen henkilötietodirektiiviä henkilötietojen suojan taso EU:n eri jäsenvaltioissa on voinut vaihdella suurestikin. Asetuksella on vahvempi harmonisoiva vaikutus ja laajempi soveltamisala, joten nykyään määritelmän itsenäinen merkitys on vielä korostuneempi.

<sup>116</sup> Komission ehdotus tietuoja-asetukseksi 25.1.2012, s. 43.

edellytykset-sanaa ei kuitenkaan lisätty asetuksen lopulliseen muotoiluun.<sup>117</sup> Ehdotuksista huolimatta TSA:n valmisteluvaiheessa ei varsinaisesti muutettu rekisterinpitäjän (eikä henkilötietojen käsittelijän) määritelmän sisältöä direktiivin aikaisesta. Direktiivin ja asetuksen eri kieliversioiden tarkastelu tuo siihen johtopäätökseen, että rekisterinpitäjän määritelmän sanamuotojen takaa löytyvä yhteinen merkitys ei TSA:n myötä muuttunut. Joistakin kieliversioista on poistettu vailla tulkinnallista merkitystä olevia sanoja, kun taas joidenkin versioiden sanamuotoja on yhtenäistetty vastaamaan muiden kieliversioiden mukaista yleistä linjaa.<sup>118</sup> Vaikka rekisterinpitäjän määritelmän monikielinen ”sanamuoto” on pysynyt samana siirryttäessä direktiivistä asetukseen, on TSA muuttanut sitä oikeudellista kontekstia, jossa rekisterinpitäjän määritelmää tulkitaan.<sup>119</sup> EU-oikeuden tulkintaopin näkökulmasta voi TSA:n varaan rakentuva rekisterinpitäjän määritelmää tulkitseva oikeuskäytäntö kuitenkin osoittautua direktiivin aikaisesta poikkeavaksi.<sup>120</sup>

Rekisterinpitäjän määritelmään sisältyvää viittausta yhteisrekisterinpitäjyyteen ei TSA:ssa muutettu, mutta TSA yhtenäisti yhteisrekisterinpitäjyyteen liittyvät käytännöt unionissa.<sup>121</sup> TSA:han yhteisrekisterinpitäjille haluttiin säätää myös nimenomaisia velvoitteita tarkoitukseksi täsmentää rekisterinpitäjien vastuita ”sekä toisiaan että rekisteröityä kohtaan”.<sup>122</sup> Tästä seurasi TSA:n artikla, jossa säännellään yhteisrekisterinpitäjien keskinäisiä järjestelyjä rekisteröidyn oikeuksien takaamiseksi ja todetaan, että rekisteröity voi käyttää oikeuksiaan suhteessa kuhunkin rekisterinpitäjään.<sup>123</sup>

---

<sup>117</sup> Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan mietintö 22.11.2013, s. 546, 268 ja 224.

<sup>118</sup> Esimerkiksi TSA:n suomenkielisessä versiossa direktiivin aikaiseen määritelmään sisältyvä ”toimielin” käsitteen tilalle on vaihdettu ”elin”. Kielitoimiston sanakirjan mukaan sekä toimielin että elin tarkoittavat suomen yleiskielessä ”jonkin yhteisön määrätehtäviä hoitavaa yksikköä”. Asetuksen suomenkielisessä versiossa käytetään direktiivin mukaisen ”julkisen” viranomaisen sijaan käsitettä viranomainen. EU-oikeuden kielellistä tulkintaa ei voi perustaa ainoastaan yhteen kieliversioon, vaan on analysoitava säännöksen eri kieliversioiden välisiä suhteita. Esimerkiksi sekä direktiivin että asetuksen englanninkielisessä versiossa käytetään termiä ”public authority”, joten tässäkin kyse on ainoastaan suomenkieliseen muotoiluun jääneen ”turhan” julkisen sanan poistamisesta, todennäköisesti koska suomen kielessä viranomainen mielletään jo sellaisenaan julkisen sektorin toimijaksi.

<sup>119</sup> Myös TSA:n tavoitteiden painotus poikkeaa hieman henkilötietodirektiivin tavoitteista. Ks. TSA 1 artikla; henkilötietodirektiivi, 1 artikla.

<sup>120</sup> Unionin tuomioistuimen tulkintakäytännön voidaan nähdä kallistuneen jatkuvasti enenevässä määrin henkilötietojen suojaa korostavan tulkinnan puolelle. Ks. myös julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus *Fashion ID* -tapaukseen, kohta 72; Lindroos-Hovinheimo 2015, s. 120.

<sup>121</sup> Yhteisrekisterinpitäjien välisen velvoitteiden suhteen TSA:ssa on kuitenkin jätetty jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa. Ks. tarkemmin esimerkiksi Rücker – Kuger 2018, s. 45.

<sup>122</sup> Komission ehdotus tietosuoja-asetukseksi 25.1.2012, s. 10; Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma 12.3.2014, s. 163.

<sup>123</sup> TSA, 26 artikla, kohdat 1–3.



### 3.1.2 Yleisesti rekisterinpitäjän määritelmän tulkinnasta

*Rekisterinpitäjällä* tarkoitetaan 25.5.2018 sovellettavaksi tullessa tietosuoja-asetuksessa:

”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot; jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti,”.<sup>124</sup>

Rekisterinpitäjän määritelmää on sekä oikeuskäytännössä että oikeudellisessa kirjallisuudessa pilkottu erilaisiin osiin ja määääviin elementteihin tulkinnan helpottamiseksi. Rekisterinpitäjäksi tunnistetaan yleisesti taho, joka määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot.<sup>125</sup> Lisäksi oikeudellisessa kirjallisuudessa on paikoittain jaoteltu rekisterinpitäjäyys lakisääteiseen sekä tarkoitukset ja keinot määrittämällä syntyvään rekisterinpitäjäyteen. Niin sanotun lakisääteisen rekisterinpitäjäyden on katsottu perustuvan rekisterinpitäjän legaalimääritelmän kolmanteen virkkeeseen, joka mahdollistaa rekisterinpitäjän tai rekisterinpitäjän nimittämiskriteerien vahvistamisen lainsäädännössä.<sup>126</sup> Monissa lähteissä rekisterinpitäjäyden kuvataankin syntyvän kahdella vaihtoehdoisella tavalla: lain nojalla tai käsittelyn tarkoitukset ja keinot määrittämällä.<sup>127</sup> Tosin jo tässä kohtaa tutkielmaa on todettava, että lakisääteisen sekä tarkoitusten ja keinojen määrittelyllä syntyvän rekisterinpitäjäyden välinen suhde on kiistanalainen eikä näitä välttämättä voida pitää kahtena rinnakkaisena rekisterinpitäjäyden perustavana vaihtoehtona.<sup>128</sup> Esityksellisenä ratkaisuna käsittelyn edellä mainittuja rekisterinpitäjäyksiä omissa alaluvuissaan. Tarkoitusten ja keinojen määrittelyn kautta syntyvää rekisterinpitäjäyttä käsittelen erityisesti luvuissa 3.1.4 ja 3.1.5 ja lakisääteistä rekisterinpitäjäyttä käsittelen luvussa 3.1.6.

---

<sup>124</sup> TSA, 4 artikla, 7 kohta. Kuten TSA:n suomenkielisessä versiossa, käytetään tässä työssä rekisterinpitäjän määritelmän kontekstissa synonyymeinä verbejä määritellä ja määrittää. Vrt. esimerkiksi englanninkielisessä versiossa käytetään ainoastaan termiä ”determine”. Ks. TSA 4 ja 26 artikla.

<sup>125</sup> WP 169, s. 8; Handbook on European Data Protection Law 2018, s. 104.

<sup>126</sup> Ks. myös Krzysztófek 2017, s. 146; Voigt – von dem Bussche 2017, s. 18; Rücker – Kugler 2018, s. 26.

<sup>127</sup> Ks. esimerkiksi Handbook on European Data Protection Law 2018, s. 105; Korpisaari – Pitkänen – Warmalehtinen 2018, s. 67.

<sup>128</sup> Esimerkiksi tietosuojatyöryhmän ohjeesta voidaan tulkita, että tarkoitusten ja keinojen määrittelyyn perustuva rekisterinpitäjäyys on ensisijainen suhteessa lakisääteiseen. WP 169, s. 8. Ks. tarkemmin luku 3.1.6.

Rekisterinpitäjän – sekä henkilötietojen käsittelijän – määritelmä on autonominen erityisesti kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin rekisterinpitäjä on itsenäinen EU-oikeuden käsite, ja sen tulkinnan tulisi olla riippumatonta kansallisista laeista sekä yhtenäistä kaikkialla EU:ssa. Toiseksi määritelmiä on myös tulkittava itsenäisenä suhteessa muihin oikeudenaloihin ja niiden mahdollisiin päällekkäisiin konsepteihin. Esimerkiksi immateriaalioikeuksien perusteella ei pidä tehdä johtopäätöksiä siitä kuka on rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä. Tietojenkäsittelyn osapuolten välisillä juridisilla suhteilla voi kuitenkin olla ohjeellinen merkitys tulkittaessa osapuolten rooleja.<sup>129</sup>

TSA:ta on tulkittava sen tavoitteiden mukaisesti; Tulkinnassa on pyrittävä tasapainoon henkilötietojen suojan ja henkilötietojen vapaan liikkuvuuden välillä.<sup>130</sup> TSA:n tavoitteiden ohella tulkinnassa on huomioitava myös henkilötietojen suojan tehtävä yhteiskunnassa sekä muut perusoikeudet suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.<sup>131</sup> Unionin tuomioistuin on viitanut henkilötietojen suojaa koskevien artiklojen tulkinnassa useasti EIS:n 8 artiklaan, ja myöhemmin myös POK:iin.<sup>132</sup> Tuomioistuin on korostanut että ”säännöksiä, joilla säännellään sellaisten henkilötietojen käsittelyä, joka saattaa loukata perusvapauksia ja varsinkin oikeutta yksityisyyteen, on välttämättä tulkittava [perusoikeuskirjassa taattujen] perusoikeuksien valossa”.<sup>133</sup> Henkilötietojen suojan perusoikeusliitännäisyydestä johtuen rekisterinpitäjän määritelmää on ensinnäkin tulkittava laajasti, jotta rekisteröidyn oikeudet pystytään turvaamaan mahdollisimman hyvin. Unionin tuomioistuin on painottanut oikeuskäytännössään rekisterinpitäjän määritelmän laajaa tulkintaa ”rekisteröidyn oikeuksien tehokkaaksi ja kattavaksi suojaamiseksi” erityisesti tapauksissa *Google Spain* ja *Wirtschaftsakademie*.<sup>134</sup>

Rekisterinpitäjän määritelmä, kuten muutkin TSA:n määritelmät, on pakottava säännös, josta ei voi kansallisessa yleislaissa säätää toisin tai poiketa sopimuksella. Määritelmän tulkinnassa painoarvoa ei lähtökohtaisesti anneta sopimusklausuuleille vaan tapauksen

---

<sup>129</sup> WP 169, s. 8–10; Voigt – von dem Bussche 2017, s. 220; Rücker – Kugler 2018, s. 26; WP 128.

<sup>130</sup> TSA, 1 artikla.

<sup>131</sup> Ks. myös TSA:n johdanto-osa, 3 ja 4 resitaali.

<sup>132</sup> Perusoikeuskirjan 7 artiklassa taataan oikeus yksityisyyteen, kun taas 8 artiklassa vahvistetaan nimenomaisesti oikeus henkilötietojen suojaan.

<sup>133</sup> *Schrems*-tapaus, kohta 38. Ks. Myös *Rynes*-tapaus, kohta 27 ja 29; *Google Spain*-tapaus, kohta 68; *Minister voor Immigratie*-tapaus, kohta 54. Euroopan unionin perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti sitova Lissabonin sopimuksen myötä. Ks. Lissabonin sopimuksen Yleiset määräykset, 6 artikla.

<sup>134</sup> *Google Spain* -tapaus, 34 ja 53 kohta; *Wirtschaftsakademie*-tapaus, 27 kohta; *Jehovan todistajat* -tapaus, kohta 66.

olosuhteille ja osapuolten toimille.<sup>135</sup> Sekä tietosuojatyöryhmä että unionin tuomioistuimen julkisasiamies ovat korostaneet rekisterinpitäjän määritelmän tulkinnassa funktionaalisuutta;<sup>136</sup> Vastuuta henkilötietojen käsittelystä ei tule allokoida muodollisin kriteerein, vaan rekisterinpitäjän määritelmän avulla vastuu on pyrittävä kohdistamaan sinne missä – faktisista ja/tai oikeudellisista seikoista kumpuava – vaikutusvalta on.<sup>137</sup> Vaikutusvallan ja tapauskohtaisten olosuhteiden selvittämiseksi on kysyttävä, miksi henkilötietoja käsitellään ja kuka käsittelyn pani alulle.<sup>138</sup> Tulkinnan helpottamiseksi tietosuojatyöryhmä on pilkkonut henkilötietodirektiivin aikaisessa ohjeessaan rekisterinpitäjän määritelmän kolmeen elementtiin:

1. ”luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, (julkinen) viranomainen, virasto tai muu (toimi)elin”
2. ”joka yksin tai yhdessä toisten kanssa”
3. ”määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot”<sup>139</sup>

Vastaavaa jaottelua on käytetty myös oikeustieteellisessä kirjallisuudessa.<sup>140</sup> Van Alsenoy puolestaan ei pilko rekisterinpitäjän määritelmän sanamuotoa osiin, vaan nostaa esiin seuraavat määritelmän arvioinnin kannalta käytännössä merkittäviksi katsomansa elementit: 1) kuinka paljon taho käyttää määräysvaltaa suhteessa käsittelyyn, 2) tämän määräysvallan objekti eli tarkoitukset ja keinot, ja yhteisrekisterinpitäjyyden mahdollistava 3) ”yhdessä tai erikseen” -kohta määritelmästä.<sup>141</sup> Määritelmän alkuosan ollessa laaja ja kattaessa kaiken muotoiset toimijat on Van Alsenoy keskittynyt rekisterinpitäjän määritelmän tulkinnassa tietosuojatyöryhmän jaottelun kahteen viimeiseen elementtiin. Myös Kunerin mukaan rekisterinpitäjän määritelmän suurimmat tulkinnalliset haasteet liittyvät siihen, onko toimija riittävästi mukana tarkoitusten ja keinojen määrittämisessä sekä yhteisrekisterinpitäjyyteen.<sup>142</sup> Kolmas elementti – eli käsittelyn tarkoitusten ja keinojen määrittely – sisältää

---

<sup>135</sup> WP 169, s. 12; Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 49; TATTI-mietintö 35/2017, s. 49.

<sup>136</sup> WP 169, s. 1; Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus *Wirtschaftsakademie*-tapaukseen, kohdat 46 ja 52; Blanc 2018, s. 122.

<sup>137</sup> WP 169, s. 9; Van Alsenoy 2012, s. 30.

<sup>138</sup> WP 169, s. 8–9.

<sup>139</sup> WP 169, s. 7. Sulkeissa olevat kohdat on poistettu nykyisestä TSA:n mukaisesta määritelmästä. Lisäksi asetuksessa puhutaan käsittelyn tarkoituksen sijaan monikossa tarkoituksista.

<sup>140</sup> Rücker – Kugler 2018, s. 24; Voigt – von dem Bussche 2017, s. 18–19; Ustaran 2018, s. 75; Feiler – Nikolaus – Weigl 2018, s. 17.

<sup>141</sup> Van Alsenoy 2012, s. 30. Van Alsenoy tekemän jaottelun ensimmäinen kohta vastaa tietosuojatyöryhmän käyttämää ”tosiasiallisen vaikutusvallan” käsitettä.

<sup>142</sup> Kuner 2007, s. 70–71.

rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän erottamisen kannalta merkittävimmät elementit, joten rekisterinpitäjän määritelmän tarkastelussa painotetaan tarkoitusten ja keinojen määrittelyn tulkintaa.<sup>143</sup> Jaottelun toisen elementin mukaista yhteisrekisterinpitäjyyttä käsitellään alaluvussa 3.1.7. Seuraavissa alaluvuissa käsitellään tarkemmin rekisterinpitäjän oikeussubjektiutta, henkilötietojen käsittelyn tarkoitusten ja keinojen määrittelyä ja rekisterinpitäjyyden lakisääteisyttä.<sup>144</sup>

### 3.1.3 Luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, viranomainen, virasto tai muu elin

Rekisterinpitäjän määritelmän alkuosan muotoilu on lähtöisin tietosuojasopimuksesta.<sup>145</sup> Asetuksen muotoilu on oikeudellisen muodon osalta laaja, ja myös oikeuskäytännössä sekä oikeudellisessa kirjallisuudessa on katsottu, että rekisterinpitäjän oikeudellisella muodolla ei ole merkitystä rekisterinpitäjyyden kannalta.<sup>146</sup> Tämä estää rekisterinpitäjän vastuiden kiertämisen oikeudellisen muodon kautta. Rekisterinpitäjän määritelmän kannalta ei siis ole merkitystä sillä, onko kyseessä julkinen vai yksityinen taho, ja vastaavasti sekä luonnolliset että oikeushenkilöt ovat yhtä lailla velvoitettuja. Konsernien osalta on huomioitava, että TSA:han ei sisälly niin sanottua ryhmäpoikkeusta rekisterinpitäjyyden suhteen, vaan jokaisen konserniyhtiö on yksin vastuussa suorittamastaan henkilötietojen käsittelystä.<sup>147</sup> Myöskään yhteisrekisterinpitäjyydestä ei varsinaisesti seuraa rekisterinpitäjälle kevennettyä sääntelyä.<sup>148</sup> Henkilötietojen suojan tehokas soveltaminen edellyttää, että rekisterinpitäjyys ei ole riippuvainen oikeushenkilön virallisesta rekisteröinnistä tai sen julkaisemisesta.<sup>149</sup> Rekisterinpitäjän oikeudellisen muodon laajalla ja avoimella määritelmällä estetään vastuun kiertäminen oikeudellisen muodon avulla ja varmistetaan rekisteröidyn oikeuksien toteutuminen.

---

<sup>143</sup> WP 169, s. 13; Kuner 2007, s. 70–71; Van Alsenoy 2012, s. 30.

<sup>144</sup> Henkilötietodirektiivin aikaisessa oikeuskäytännössä merkittäväksi muodostui lisäksi toimipaikan käsite – sekä direktiivin soveltamisalan että kansallisten viranomaisten toimivallan kannalta. Tietosuoja-asetus on kuitenkin luonteeltaan ekstraterritoriaalinen ja syvemmin harmonisoiva, joten rekisterinpitäjän toimipaikalla ei ole enää vastaavaa merkitystä EU-oikeuden soveltamisen kannalta. Toimipaikan ja (tosiasiallisen) toiminnan käsitteillä on kuitenkin nykyäänkin merkitystä esimerkiksi kansallisten viranomaisten toimivallan kannalta.

<sup>145</sup> WP 169, s. 15.

<sup>146</sup> *Google Spain*-tapaus, kohta 48; *Weltimmo*-tapaus, kohta 28; Voigt – von dem Bussche 2017, s. 18.

<sup>147</sup> Voigt – von dem Bussche 2017, s. 5, 18 ja 135–138; Krzystofek 2017, s. 146; Rücker – Kuger 2018, s. 109; Blanc 2018, s. 122; Feiler – Nikolaus – Weigl 2018, s. 18. Tämä käy ilmi myös oikeuskäytännöstä: Ks. esimerkiksi *Wirtschaftsakademie* -tapaus, kohta 42 ja 52; *Google Spain* -tapaus.

<sup>148</sup> Rücker – Kuger 2018, s. 109. Tosin konsernien on mahdollista soveltaa joitakin TSA:n materiaalisia ja organisatorisia velvoitteita kevyempinä. Voigt – von dem Bussche 2017, s. 136 ja 188. Kansallisesta erityislainsäädännöstä saattaa kuitenkin eri jäsenvaltioissa löytyä poikkeuksia esimerkiksi konsernin sisällä tapahtuviin henkilötietojen luovutuksiin. Ks. esimerkiksi laki luottolaitostoiminnasta 610/2014, 15 §.

<sup>149</sup> WP 169, s. 15.

Luonnollisen henkilön henkilökohtaisen tai kotitaloutta koskevan toiminnan yhteydessä suorittama henkilötietojen käsittely on TSA:n soveltamisalan ulkopuolella.<sup>150</sup> Muilta osin TSA soveltuu yhtä lailla niin luonnollisiin kuin oikeushenkilöihin.<sup>151</sup> Rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän alaisuudessa toimivia luonnollisia henkilöitä ei lähtökohtaisesti katsota rekisterinpitäjäksi tai henkilötietojen käsittelijöiksi, mikäli nämä käsittelevät henkilötietoja rekisterinpitäjän ohjeiden mukaisesti.<sup>152</sup> Tällaisessa asemassa ovat esimerkiksi yritysten työntekijät, jotka käsittelevät henkilötietoja ainoastaan työsuhteensa perusteella ilman omaa tarkoitusta. Periaatteessa on kuitenkin mahdollista, että rekisterinpitäjänä toimivan oikeushenkilön organisaatiossa työskentelevä taho katsotaan rekisterinpitäjäksi. Näin on, mikäli luonnollinen henkilö käsittelee henkilötietoja omiin tarkoituksiinsa alkuperäisen rekisterinpitäjän määrittelemien tarkoitusten ja keinojen ulkopuolella tai mikäli käsittely toteuttaa luonnollisen henkilön ja organisaation yhteistä tarkoitusta.<sup>153</sup>

Liiketoiminnan ja työsuhteen kontekstissa luonnolliset henkilöt eivät lähtökohtaisesti käsittele tietoja omiin tarkoituksiinsa, vaan työsuhteen perusteella. Tosin esimerkiksi itsenäisen elinkeinonharjoittajan kohdalla liiketoiminta – ja näin ollen myös rooli tietojenkäsittelykonaisuudessa – on sidottu luonnolliseen henkilöön. Työsuhteessa suoritettava henkilötietojen käsittely on perusteltavissa vastikkeellisuudella, sillä tämä ilmentää työnantajan alaisuudessa toimimista, eikä työsuhteen piirissä suoritettaviin tehtäviin lähtökohtaisesti sovellu niin sanottu kotitalouspoikkeus.<sup>154</sup> Esimerkiksi isännänvastuun soveltuminen viittaa siihen, että luonnollinen henkilö työskentelee työnantajan alaisuudessa. CNIL tulkitsee, että luonnollinen henkilö voidaan tulkita rekisterinpitäjäksi, mikäli se käsittelee tietoja ammatillisessa tai taloudellisessa tarkoituksessa.<sup>155</sup> Käytännössä esimerkiksi Bitcoineja ostava luonnollinen henkilö voidaan katsoa rekisterinpitäjäksi, mikäli nämä toimet suoritetaan osana

---

<sup>150</sup> Henkilökohtaista tai kotitaloutta koskevaa toimintaa voi olla esimerkiksi kirjeenvaihto ja osoitteiston pitäminen sekä sosiaalinen verkostoituminen ja verkkotoiminta, joita harjoitetaan tällaisen henkilökohtaisen tai kotitaloutta koskevan toiminnan yhteydessä. Asetusta sovelletaan kuitenkin käsittelijöihin ja rekisterinpitäjiin, jotka tarjoavat keinot henkilökohtaiseen tai kotitaloutta koskevaan käsittelyyn. TSA:n johdanto-osa, resitaali 18; Wolters 2018, s. 174.

<sup>151</sup> Ks. myös TSA, 2 artikla, 2 kohta, c-alakohta. Ks. myös Handbook on European Data Protection Law 2018, s. 102; Feiler – Nikolaus – Weigl 2018, s. 18.

<sup>152</sup> TSA, 29 artikla.

<sup>153</sup> Rücker – Kugler 2018, s. 25; Voigt – von dem Bussche 2017, s. 18; WP 169, s. 16.

<sup>154</sup> TSA, 2 artikla, 2 kohta, c alakohta.

<sup>155</sup> CNIL 2018, s. 3.

ammattimaista liiketoimintaa muiden luonnollisten henkilöiden puolesta.<sup>156</sup> Tulkitsen, että kotitalouspoikkeuksen ulkopuolelle jää muutakin kuin ammatillinen ja taloudellinen tarkoitus, esimerkiksi aatteellinen tai muu yhteisötoiminta voi kuulua TSA:n soveltamisalaan.

Yhteisön tarkoitus tehdä voittoa ja luonnollisen henkilön vastikkeellinen toiminta yhteisössä ilmentävät työsuhdetta ja yhteisön lukuun toimimista. Vastaavasti muiden kuin voittoa tavoittelevien yhteisöjen kohdalla luonnollisten henkilöiden rekisterinpitäjäyys yhteisöjen lukuun toimiessa saattaa toteutua helpommin. Vapaaehtoistyön tai yhdistystoiminnan kontekstissa tarkoitusten määrittelyn sekä luonnollisen henkilön roolin tulkinta on haastavampaa kuin varsinaisen työsuhteen kontekstissa. Tällaisessa tilanteessa luonnollisilla henkilöillä saattaa työsuhteeseen liittyvän taloudellisen intressin sijaan tai lisäksi helpommin olla oma tarkoitus organisaation piirissä suoritettavassa tietojenkäsittelyssä. Esimerkiksi *Jehovan todistajat* -tapauksessa uskonnollisten yhdyskunnan saarnaamistyötä harjoittavien jäsenten katsottiin, ovelta ovelle -saarnaamistyössä käsiteltävien henkilötietojen osalta, toimivan rekisterinpitäjinä yhdessä uskonnollisen yhdyskunnan kanssa.<sup>157</sup> Luonnollisen henkilön roolia tarkasteltaessa on kuitenkin aina huomioitava henkilökohtaisen ja kotitaloutta koskevan toiminnan poikkeus.<sup>158</sup> Oikeuskäytännössä rekisterinpitäjän määritelmän alkuosaan ei toisistaan ole kiinnitetty erityistä huomiota. Kohdassa edellytetty ”oikeussubjektius” on myös osa henkilötietojen käsittelijän määritelmää, joten sillä ei myöskään ole merkitystä rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän välisessä rajanvedossa, eikä siihen näin ollen tässä yhteydessä perehdytä tarkemmin.

### 3.1.4 Tarkoitusten ja keinojen *määrittelemine*n

Ennen tarkoitusten ja keinojen tarkastelua on arvioitava mitä TSA:ssa tarkoitetaan tarkoitusten ja keinojen *määrittelyllä*, vaikka nämä liittyvät kiinteästi toisiinsa. *Määrittelyn* tulokinnassa on huomioitava kunkin yksittäistapauksen tosiasialliset olosuhteet, ja keskityttävä osapuolten tosiasiallisiin toimiin sekä vaikutusvaltaan sopimusehdoista ja muista asiakirjoista tai käsittelyn laillisuudesta riippumatta.<sup>159</sup> Tietosuojavastuu ei saisi olla vältettävissä

---

<sup>156</sup> CNIL 2018, s. 2. Bitcoin on lohkoketjuteknologiaan perustuva kryptovaluutta. Ks. myös Feiler – Nikolaus – Weigl 2018, s. 18.

<sup>157</sup> *Jehovan todistajat* -tapaus.

<sup>158</sup> TSA 2 artikla, 2 kohta, c alakohta.

<sup>159</sup> WP 169, s. 8–9; Handbook on European Data Protection Law 2018, s. 105.

sopimusrakenteiden kautta. Näin varmistetaan henkilötietojen suojan tehokas toteutuminen.<sup>160</sup> Tarkoitusten ja keinojen määrittäminen ei myöskään edellytä, että henkilötietojen käsittely olisi laillista. Myös kun henkilötietoja on käsitelty laittomasti, on vastuu henkilötietojen käsittelystä pystyttävä kohdistamaan jollekin taholle.<sup>161</sup>

Tarkoitusten ja keinojen *määrittelyn* tulkinta lähtee yksittäistapauksessa liikkeelle kontrollin eli vaikutusvallan arvioinnista.<sup>162</sup> Tietosuojasääntelyn tehokkuus edellyttää pragmaattista ja ennakoivaa kontrollin arviointia.<sup>163</sup> Kuten rekisterinpitäjän määritelmän tulkinnan yleensä, on myös kontrollin arvioinnin perustuttava faktisiin eikä formaaleihin seikkoihin.<sup>164</sup> Lähtökohtaisesti juridiset ja faktiset olosuhteet ilmentävät kontrollia, ellei muista seikoista toisin johdu. Juridisilla olosuhteilla ei viitata siihen kenet on määritelty tietojenkäsittelykokonaisuuden osapuolten välisessä sopimuksessa rekisterinpitäjäksi, vaan muihin juridisiin seikkoihin, joiden avulla olisi mahdollista päätellä jotain toimijoiden tosiasiallisesta vaikutusvallasta.<sup>165</sup> Vaikutusvalta voi kuitenkin olla siinä mielessä muodollista, että se voi perustua toimijan yleiseen lakisääteiseen toimivaltaan tietyllä alalla tai toimijan lakisääteisiin tehtäviin. Välillisesti tai nimenomaisesti lainsäädännöstä seuraavaa vaikutusvaltaa on kuvattu oikeudelliseksi ja lakisääteiseksi vaikutusvallaksi.<sup>166</sup> Tietosuojatyöryhmä on katsonut myös rekisterinpitäjän lakisääteisen nimittämisen olevan alisteinen tarkoitusten ja keinojen määrittämiselle, ja tulkitsee rekisterinpitäjyyden tällöin perustuvan oikeudelliseen vaikutusvalttaan.<sup>167</sup> Tietosuojatyöryhmä käyttää tosiasiallisen ja oikeudellisen vaikutusvallan käsitteiden ohella myös käsitettä välillinen vaikutusvalta.

---

<sup>160</sup> WP 169, s. 12.

<sup>161</sup> Ibid., s. 8–9.

<sup>162</sup> Vaikka tietosuojatyöryhmän mukaan vaikutusvalta mahdollistaa kontrollin, käytetään näitä termejä monissa lähteissä vaihtoehtoisesti tai synonyymeinä. Selvyiden vuoksi käytän vaikutusvaltaa ja kontrollia synonyymeinä. Van Alsenoy 2012, s. 30; WP169, s.9; ICO 2014.

<sup>163</sup> WP 169, s. 8–9.

<sup>164</sup> Rücker – Kuger 2018, s. 26.

<sup>165</sup> WP 169, s. 8–9.

<sup>166</sup> Rücker – Kuger 2018, s. 26; Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus *Wirtschaftsakademie*-tapaukseen, kohta 54; WP 169; Van Alsenoy 2012, s. 30.

<sup>167</sup> Jaottelun ensimmäiseen kohtaan sisältyy rekisterinpitäjän nimeäminen laissa, minkä on joissain kirjallisuuslähteissä kirjallisuudessa katsottu olevan tarkoitusten ja keinojen määrittämisen ohella rinnakkainen peruste rekisterinpitäjyydelle. WP 169, s. 10. Ks. myös Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 67; Rücker – Kugler 2018, s. 25–26. Lakisääteistä rekisterinpitäjyyttä käsitellään tarkemmin luvussa 3.1.6.

Tietosuojatyöryhmä on tulkinnan helpottamiseksi pilkkonut kontrollia ilmentävät olosuhteet kolmeen tyyppitilanteeseen:

1. ”Nimenomaisesta oikeudellisesta vaikutusvallasta seuraava kontrolli” viittaa tilanteisiin, joissa tietyn henkilötietorekisterin hoitaminen on määrätty laissa jonkin julkisen tai yksityisen tahon hoidettavaksi. Rekisterinpitäjän määrittäminen laissa on harvinaista, eikä rekisterinpitäjän tunnistamisen pitäisi tällaisissa tilanteissa tietosuojatyöryhmän mukaan aiheuttaa erityisiä ongelmia. Yleisempää on, että viranomaisen toimiala ja tehtävät on määritelty laissa ja mikäli näiden toimien hoitaminen edellyttää henkilötietojen keräämistä ja käsittelyä, on kyseinen taho katsottava rekisterinpitäjäksi. Lisäksi laissa voi olla, sekä yksityisille että julkisille tahoille, määräyksiä tietojen säilyttämisestä tai luovuttamisesta. Velvoitettuja tahoja pidettäisiin tietosuojatyöryhmän tulkinnan mukaan tällaisissa tilanteissa lähtökohtaisesti rekisterinpitäjinä.
2. ”Välillisestä vaikutusvallasta seuraava kontrolli” viittaa tilanteisiin, joissa yksityisen tahon toimivalta tarkoitusten ja keinojen määrittelyyn ei seuraa suoraan laista, vaan välillisesti juridisesta normista tai käytännöstä. Tällaisissa tilanteissa perinteiset roolit, joihin henkilötietojen käsittely liittyy, auttavat tunnistamaan rekisterinpitäjän; Esimerkiksi työsuhteessa työnantaja katsotaan työntekijöiden, ja yhdistystoiminnassa yhdistys jäsentensä, rekisterinpitäjäksi. Tällaisissa tilanteissa kyky määritellä käsittelytoimet on sidottu (yksityisen organisaation) toiminnalliseen rooliin.
3. ”Tosiasiallisesta vaikutusvallasta seuraava kontrolli” viittaa tilanteisiin, joissa rekisterinpitäjäyys määräytyy tosiasiallisten olosuhteiden perusteella. Tosiasiallisen vaikutusvallan arviointi saattaa edellyttää osapuolten välisten sopimussuhteiden arviointia, mikä mahdollistaa yhden tai useamman rekisterinpitäjän tunnistamisen eri toimijoiden joukosta. Tällainen lähestymistapa voi olla hyödyksi erityisesti liiketoiminnan ja uusien teknologioiden kontekstissa, jossa palveluntarjoajat eivät halua mieltää itseään rekisterinpitäjiksi. Arvioinnissa voidaan huomioda esimerkiksi ”osapuolen tosiasiallisen kontrollin aste, rekisteröidyille muodostunut kuva ja rekisteröityjen kohtuulliset odotukset tämän kuvan perusteella”. Vaikka rekisterinpitäjää ja henkilötietojen käsittelijää ei olisi sopimuksessa määritelty, voivat osapuolten roolit olla jotenkin muuten pääteltävissä sopimuksesta.<sup>168</sup>

---

<sup>168</sup> WP 169, s. 10–11. Jaottelun viimeisen lauseen osalta on todettava, että TSA:n myötä tietojenkäsittelyn osapuolilla on velvollisuus sopia velvoitteiden jakautumisesta välillään ja tässä yhteydessä osapuolten tulisi myös määritellä roolinsa kyseisessä tietojenkäsittelykokonaisuudessa. Ks. esimerkiksi TSA 26 ja 28 artikla.



Toimialaa ja lakisääteisiä tehtäviä sekä tahon tosiasiallisia toimia arvioimalla voidaan päätellä toteuttaako taho toiminnalla omaa tarkoitustaan, ja käyttääkö se näin ollen kontrollia rekisterinpitäjänä. Julkisen toimijan toimialaa ja toimijan vastuulle kuuluvia tehtäviä koskevat lakisääteiset määräykset on huomioitava osana vaikutusvallan ja rekisterinpitäjän määritelmän tulkintaa. Toimialan ja tehtävien kuvaus kertoo yleensä jotain myös tahon määräysvallasta käsittelyn tarkoituksiin ja keinoihin. Tahon toimialaa ja tehtäviä koskevien säännösten tai muiden määräysten perusteella ei suoraan voi tulkita tahoja rekisterinpitäjäksi, sillä viranomainen voi toimialansa piirissä osallistua monenlaiseen henkilötietojen käsittelyyn monessa eri roolissa. Vastaavasti viranomainen tai muu taho voi hoitaa lakisääteiset tehtävänsä monella eri tavalla tai laiminlyödä niiden hoitamisen täysin.

Teknologian ja liiketoimintamallien kehittyessä sekä organisaatioiden hajautuessa ei tulisi nojata liikaa jaottelun toisen kohdan mukaisiin ”perinteisiin rooleihin”, sillä monimutkaisuus verkkoympäristö ei heijastu käytännön toimijoista tai heidän perinteisistä rooleistaan.<sup>169</sup> Perinteisiä rooleja tarkasteltaessa on perehdyttävä myös osapuolten välisiin sopimus- ja muihin juridisiin suhteisiin. Esimerkiksi työvoima saattaa olla toiselta yritykseltä vuokrattua tai palveluna ostettua. Lisäksi työsuhteeseen liittyvänä rekisterinpitäjänä saattaa työnantajan ohella toimia työterveyshuolto, tai jokin muu yrityksen työntekijöille palveluita tarjoava yritys, joten tietojenkäsittelyä ja osapuolten rooleja on aina arvioitava kokonaisuutena. Jaottelun kolmas kohta on kontrollin arviointiperusteista funktionaalisin ja mahdollistaa vastuun kohdentamisen myös oikeudettoman henkilötietojen käsittelyn tilanteissa.<sup>170</sup>

Tietosuojatyöryhmän jaottelu on tarkoitettu tyhjentäväksi, sillä ”mikäli yksikään luokista ei sovellu, ei voi olla kyse rekisterinpitäjästä”.<sup>171</sup> Jaottelun tyhjentävyys ei kuitenkaan supista rekisterinpitäjän määritelmän soveltamisalaa, sillä sen kolmannen kohdan muotoilu on niin avoin. Lisäksi suositus on muutenkin luonteeltaan vain ohjeellinen, vaikka tietosuojatyöryhmän tulkintakannanotoilla on käytännössä ollut merkittävääkin painoarvoa. Kuten edellä käy ilmi, on vaikutusvaltaa sekä tietosuojatyöryhmän ohjeessa että kirjallisuudessa pilkottu monenlaisiin muotoihin.<sup>172</sup> Oikeuskäytännössä sen sijaan on käytetty ainoastaan

---

<sup>169</sup> Ks. myös Van Ecke – Truyens 2010, s. 538–539.

<sup>170</sup> WP 169, s. 12.

<sup>171</sup> WP 169, s. 12. On kuitenkin huomioitava, että tietosuojatyöryhmän ohje on oikeudelliselta luonteeltaan ainoastaan ohjeellinen instrumentti.

<sup>172</sup> Van Alsenoy 2012, s. 30; WP169, s.9; ICO 2014.

tosiasiallisen ja oikeudellisen vaikutusvallan käsitettä.<sup>173</sup> On tosin huomioitava, että oikeuskäytännössäkään vaikutusvaltaa ei ole tämän tarkemmin pohdittu, vaan useimmiten rekisterinpitäjän määritelmän tulkinta jää ainoastaan tarkoitusten ja keinojen määrittämisen tasolle, eikä määrittämisen arvioinnissa mennä vaikutusvallan tarkastelun tasolle.<sup>174</sup>

Tietosuojatyöryhmän ohjeen mukaan rekisterinpitäjä päättää mitä tietoja käsitellään, kenellä on pääsy tietoihin ja milloin tiedot poistetaan.<sup>175</sup> Käytännössä tällainen päätös voi sisältyä henkilötietojen käsittelijän valintaan tai yhteisrekisterinpitäjien tapauksessa olla ainoastaan toisen rekisterinpitäjän kontrollin piirissä. Rekisteröidyn oikeuksien suojaaminen edellyttää, että jopa ”vahingossa” käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellyt taho on katsottava rekisterinpitäjäksi. Tietosuojatyöryhmä on *SWIFT*-tapausta kommentoidessaan painottanut, että vaikka henkilötietoja käsiteltäisiin sattumanvaraisesti osana tarjottavaa palvelua, ei tämä vaikuta toimijan roolin arviointiin mahdollisena rekisterinpitäjänä.<sup>176</sup>

*SWIFT*-tapauksen ydin oli siinä, että *SWIFT*-yhdistys (eli Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) oli siirtänyt palvelimillaan olleita henkilötietoja USA:n valtiovarainministeriölle terrorismin torjumiseksi ja yhtenä kysymyksenä tapauksessa tarkasteltiin *SWIFT*:in rekisterinpitäjyyttä. *SWIFT* oli sijoittautunut Belgiin ja siihen sovellettiin EU:n henkilötietodirektiiviä implementoivaa Belgian kansallista lainsäädäntöä. *SWIFT* piti yllä kansainvälisten finanssialan toimijoiden kansainvälisiin valuuttasiirtoihin käyttämää viestintäpalvelua, ja välittämiensä viestien kopiointia, ja näin ollen myös henkilötietoja, säilytettiin toisiaan peilaavilla EU:ssa ja USA:ssa sijaitsevilla palvelimilla. *SWIFT* piti itseään palveluntarjoajana, joka ainoastaan tuotti viestinvälityspalvelua rahoituslaitosten lukuun. *SWIFT*:in palvelut kuitenkin kehittyivät vuosien kuluessa muuksi kuin ainoastaan rahoituslaitosten lukuun toimimiseksi, ellei sillä jo alusta saakka ollut (rekisterinpitäjän ohjeet ja) käsittelijän roolin ylittäviä vastuita. Tapauksen osalta on huomautettava, että kyse on henkilötietodirektiivin aikaisesta Belgian kansallisen tietosuojaviranomaisen ratkaisumenettelystä.<sup>177</sup>

Osapuolten välisissä monimutkaisissa sopimusrakenteissa *SWIFT*:stä käytettiin käsitettä alihankkija (eng. *subcontractor*), jonka tulkittiin kyseisessä asiayhteydessä tarkoittavan

---

<sup>173</sup> Julkisasiames Botin ratkaisuehdotus asiaan *Wirtschaftsakademie*, kohta 54.

<sup>174</sup> Ks. esimerkiksi *Wirtschaftsakademie* ja *Jehovan todistajat* -tapaus.

<sup>175</sup> WP 169, s. 14.

<sup>176</sup> WP 128, s. 9.

<sup>177</sup> WP 128, s. 2, 5, 10 ja 11.

tietosuojalainsäädännön näkökulmasta henkilötietojen käsittelijää. SWIFT toimi sopimussuhteen alussa rahoituslaitosten lukuun, mutta päätyi myöhemmin käsittelemään henkilötietoja myös omiin tarkoituksiinsa.<sup>178</sup> SWIFT katsoi tällöinkin toimivansa ainoastaan henkilötietojen käsittelijänä. Belgian tietosuojaviranomainen päätyi ratkaisussaan (tietosuojatyöryhmän ja Euroopan tietosuojavaltuutetun suosituksia mukaillen) siihen, että SWIFT toimi rahoituslaitosten ohella (yhteis)rekisterinpitäjänä, sillä se määritteli henkilötietojen käsittelyn keinot ja tarkoitukset, esimerkiksi määrittelemällä mitä henkilötietoja sen tuottamassa palvelussa käsitellään.<sup>179</sup>

Tietojenkäsittelykokonaisuuden osapuolten väliseen sopimukseen sisältyvälle rekisterinpitäjän määritelmälle, toimijan omalle käsitykselle toiminnastaan, tai toiminnan laillisuudelle ei tule antaa painoarvoa tulkittaessa osapuolten rooleja tietojenkäsittelyssä.<sup>180</sup> Vastaavasti *Fashion ID* -tapauksessa julkisasiamiehen (yhteis)rekisterinpitäjänä pitämä taho ei väitetysti ymmärtänyt käsittelevänsä henkilötietoja.<sup>181</sup> Rekisteröidyn oikeuksien mukaisen tulkinnan näkökulmasta tietoisuuden vaatimusta ei voida pitää rekisterinpitäjyyden edellytyksenä niissä – tai erityisesti niissä tilanteissa, joissa rekisterinpitäjiä on vain yksi ja muut mahdolliset toimijat ovat henkilötietojen käsittelijöitä. Vakiintuneen oikeuskäytännön valossa rekisterinpitäjän ei tarvitse tietää määrittelevänsä käsittelyn tarkoituksia ja keinoja, tai lainkaan ymmärtää käsittelevänsä henkilötietoja, lukeutuakseen rekisterinpitäjäksi.<sup>182</sup> Toimijalla voi siis olla vaikutusvaltaa, vaikka hän ei ymmärtäisi käyttävänsä sitä suhteessa henkilötietojen käsittelyn tarkoituksiin ja keinoihin.

Julkisasiamies Bot on *Wirtschaftsakademie*-tapaukseen antamassaan ratkaisuedotuksessa lähtenyt tarkoitusten ja keinojen ”määrittelyn” arvioinnissa liikkeelle siitä, että on selvitettävä käyttääkö taho ”oikeudellista tai tosiasiallista vaikutusvaltaa käsittelyn tarkoitusten ja keinojen osalta”.<sup>183</sup>

Varsin tuoreessa unionin tuomioistuimen suuren jaoston antamassa ratkaisussa oli kyse koulutuspalveluja tarjonnan yrityksen (jäljempänä *Wirtschaftsakademie*) roolista

---

<sup>178</sup> WP 128, s. 11.

<sup>179</sup> Ranskankielisen ratkaisun epävirallinen käännös, kohdat 31 ja 33; WP 128, s. 11. Belgian tietosuojaviranomainen ratkaisi asian EU:ssa tapahtuvan tietojenkäsittelyn sekä tietojen siirron laillisuuden osalta.

<sup>180</sup> *SWIFT*-tapauksen ranskankielisen tuomion epävirallinen käännös, kohta 124.

<sup>181</sup> Julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus *Fashion ID*-tapaukseen, kohta 19.

<sup>182</sup> Ks. esimerkiksi tapaukset *Google Spain*, *Wirtschaftsakademie* ja *Jehovan todistajat*.

<sup>183</sup> Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus asiaan *Wirtschaftsakademie*, kohta 54.

henkilötietojen käsittelyssä sen Facebook-verkkopalvelussa hallinnoiman fanisivuston kontekstissa. Henkilötietodirektiivin 28 artiklan mukainen Saksan alueellinen valvontaviranomainen oli antanut uhkasakon uhalla Wirtschaftsakademiele määryksen poistaa Facebook-verkkopalveluun perustamansa fanisivu, koska Wirtschaftsakademie tai Facebook ei kumpikaan ollut ilmoittanut fanisivun käyttäjille, että heidän henkilötietojaan kerätään ja käsitellään Facebookin toimesta evästeiden avulla. Fanisivuston hallinnoijan eli Wirtschaftsakademien oli mahdollista saada anonyymejä taustatietoja fanisivustolla kävijöistä työkalulla, jonka käyttö on ilmaista, mutta jonka käyttöehtoihin fanisivustojen hallinnoijat eivät voi vaikuttaa. Käytännössä Wirtschaftsakademie hyväksyi Facebookin fanisivun avaamista varten tarkoitetut käyttöehdot sekä niihin sisältyvän evästepolitiikan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuim esitti kuusi ennakkoratkaisukysymystä, joista ensimmäisessä se tiedusteli voiko henkilötietodirektiivin mukaan ”verkkoyhteisössä olevan fanisivun hallinnoijana oleva elin” olla vastuussa henkilötietojen suojan rikkomisesta, sillä perusteella, että se ”on valinnut käyttää kyseistä verkko-yhteisöä tiedottamisessaan”.<sup>184</sup>

Unionin tuomioistuimen suuren jaoston sekä julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen mukaan fanisivun hallinnoijana Wirtschaftsakademie osallistuu fanisivullaan käyvien henkilöiden henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen ja menettelytapojen määrittämiseen käyttäessään *Facebook Insights* -työkalua ja valitsemalla näin henkilötietojen käsittelyn parametrit, kuten käsiteltävät tiedot ja käsittelyn kohteena olevat henkilöryhmät.<sup>185</sup> Varsinaisena vaikutusvalan käyttönä voidaan pitää Wirtschaftsakademien päätös fanisivun ja siihen sisältyvän *Facebook Insights* -työkalun käyttöönotosta. Koska fanisivun hallinnoija hyväksyy henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot sellaisina kuin Facebook on ne vakioehdoissaan määritellyt, on fanisivun hallinnoijan katsottava osallistuvan tarkoitusten ja keinojen määrittämiseen tosiasiallista vaikutusvaltaa käyttäen.<sup>186</sup> Vastaavasti fanisivun hallinnoijalla olisi valta saada kyseinen käsittely päättymään sulkemalla fanisivunsa. Vaikutusvalta saada henkilötietojen käsittely alulle tai päättymään ilmentää kontrollia käsittelyn tarkoituksista ja

---

<sup>184</sup> *Wirtschaftsakademie*-tapaus, erityisesti kohta 24. Tapauksessa merkittävää oli myös se, että tietoja käsiteltiin evästeiden avulla, mutta tässä yhteydessä tarkastelen tapausta ainoastaan tutkimuskysymyksen näkökulmasta. Tapaus perustuu henkilötietodirektiiviin, mutta se on annettu TSA:n tultua voimaan ja ratkaisu voidaan nähdä siirtymänä kohti TSA:ta.

<sup>185</sup> *Wirtschaftsakademie*-tapaus, kohdat 36, 37 ja 39; Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus asiaan *Wirtschaftsakademie*, kohta 55.

<sup>186</sup> Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus asiaan *Wirtschaftsakademie*, kohta 56–57.

keinoista, eikä Facebookin tarjoaman alustan hyödyntäminen vapauta fanisivun hallinnoijaa henkilötietojen suojaa koskevien velvollisuuksien noudattamisesta.<sup>187</sup>

*Google Spain* -tapauksessa unionin tuomioistuimen suuri jaosto totesi, että hakukoneen ylläpitäjän jättäminen rekisterinpitäjän määritelmän ulkopuolelle, sillä<sup>188</sup> perusteella, ”ettei sillä ole määräysvaltaa sivustallisten internetsivuilla julkaistuihin henkilötietoihin”, olisi ristiriidassa säännöksen selkeän sanamuodon ja tavoitteiden kanssa.<sup>189</sup> Vastaavasti Wirtschaftsakademiella oli pääsy ainoastaan fanisivuston kävijöitä koskevaan anonymiin tilastotietoon.<sup>190</sup> Vaikka Wirtschaftsakademielle toimitettiin ainoastaan anonymoituja tilastoja, tuomioistuin painotti sitä, että Wirtschaftsakademien määrittelemän joukon henkilötietoja käsiteltiin näiden tilastojen luomiseksi. Toisin sanoen henkilötietojen käsittely toteutti Wirtschaftsakademien tarkoitusta.

Useamman rekisterinpitäjän vastatessa samasta henkilötietojen käsittelystä, ei TSA:ssa edellytetä, että heillä kaikilla olisi pääsy kyseisiin henkilötietoihin; Rekisteröidyn oikeuksien toteutuminen edellyttää, että tätä tulkintaa tulisi voida soveltaa analogisesti myös itsenäiseen rekisterinpitäjään, sillä käytännössä on mahdollista, että ainoalla rekisterinpitäjällä ei ole pääsyä henkilötietoihin. Rekisterinpitäjän määritelmästä ei myöskään ilmene, että rekisterinpitäjän olisi osallistuttava tietojen käsittelyyn, toisin kuin henkilötietojen käsittelijän määritelmästä.<sup>191</sup> Siitä onko taholla pääsy henkilötietoihin, ei pysty päättämään onko kyseessä rekisterinpitäjä vai henkilötietojen käsittelijä.<sup>192</sup> Rekisterinpitäjän kontrolli käsittelijän suorittamasta henkilötietojen käsittelystä ja rekisteröidyn oikeuksien toteutuminen, eivät parane sillä, että rekisterinpitäjällä on kopio siitä henkilötietojoukosta, jota henkilötietojen käsittelijä hänen lukuunsa käsittelee. Reaaliaikaista pääsyä tietoihin ei voida kaikissa tilanteissa edellyttää tai toteuttaa tietoturvallisesti tietojen minimointia noudattaen. Rekisterinpitäjä voi määritellä käsiteltävät tiedot parametrien kautta ja tietyn palveluntarjoajan valitseminen voidaan tällöin katsoa keskeisten keinojen määrittämiseksi.

---

<sup>187</sup> *Wirtschaftsakademie*-tapaus, kohta 40.

<sup>188</sup> [Google Spainin ja Google Inc:n argumentoimalla]

<sup>189</sup> *Google Spain* -tapaus, kohdat 22 ja 34.

<sup>190</sup> *Wirtschaftsakademie*-tapaus, kohta 38. Ks. myös julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus tapaukseen *Wirtschaftsakademie*, esimerkiksi kohdat 17 ja 56.

<sup>191</sup> Henkilötietojen käsittelyn merkitystä henkilötietojen käsittelijän määritelmän osana käsitellään luvussa 3.2.3.

<sup>192</sup> Vrt. Päätösvalta siitä kenellä muulla on pääsy tietoihin eli kenelle tietoja voidaan luovuttaa, kuuluu käsittelyn lainmukaisuuden ydinalueelle.

Taholla on oikeudellista vaikutusvaltaa, mikäli kyky tai velvollisuus määritellä käsittelyn tarkoitukset ja keinot perustuu lainsäädäntöön. Tosiasiallinen vaikutusvalta puolestaan tarkoittaa faktisista olosuhteista kumpuavaa kykyä määritellä henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot; Ollakseen rekisterinpitäjä, tahon on lisäksi käytettävä tätä vaikutusvaltaa suhteessa tarkoituksiin ja keinoihin. Tarkoitusten ja keinojen määrittelyn tulkinnan selkeyttämiseksi vaikutusvalta tulisi jakaa ainoastaan tosiasialliseen ja oikeudelliseen. Teoriassa tosiasiallisen vaikutusvallan voidaan myös katsoa seuraavan oikeudellisesta vaikutusvallasta. Tosiasiallista vaikutusvaltaa voi ilmentää esimerkiksi kyky allokoida tietosuojavastuita.<sup>193</sup> Tietosuojatyöryhmän jaottelussaan käyttämä välillinen vaikutusvalta, on mielestäni tulkittava joko tosiasialliseksi tai oikeudelliseksi vaikutusvallaksi. Katon, että rekisterinpitäjän kyky määritellä käsittelyn tarkoitukset ja keinot seuraa tapauskohtaisesti joko tosiasiallisesta tai oikeudellisesta vaikutusvallasta.<sup>194</sup>

### **3.1.5 Tarkoitukset ja keinot – rekisterinpitäjän erottaminen muista toimijoista**

Vaikutusvallan tietoisien tai tiedostamattoman käytön ohella on arvioitava mihin vaikutusvaltaa käytetään. Seuraavassa tarkastellaan tarkoitusten ja keinojen sisältöä ja merkitystä osana rekisterinpitäjän määritelmää. Yleiskielessä *tarkoitukset* viittaavat toimintaa ohjaavaan tavoiteltuun lopputulokseen, kun taas *keinot* viittaavat siihen, miten jokin haluttu lopputulos saavutetaan.<sup>195</sup> Henkilötietojen käsittelyn tarkoituksia ja keinoja voidaan pyrkiä selvittämään kysymällä, miksi ja miten henkilötietoja käsitellään.<sup>196</sup> Tarkoituksia ja keinoja kuvataan rekisterinpitäjän määritelmän aineelliseksi osaksi.<sup>197</sup> Tarkoitusten ja keinojen määrittely erottaa rekisterinpitäjän henkilötietojen käsittelijästä sekä muista toimijoista, joten tässä luvussa käsitellään erityisesti rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmän välistä rajanvetoa.<sup>198</sup> Yhteisrekisterinpitäjän osalta tarkoitusten ja keinojen välistä suhdetta käsitellään luvussa 3.1.7.

---

<sup>193</sup> Ustaran 2018, s. 75.

<sup>194</sup> Handbook on European Data Protection Law 2018, s. 104.

<sup>195</sup> WP 169, s. 13.

<sup>196</sup> Rücker – Kuger 2018, s. 27; WP 169, s. 12. Ks. myös esimerkiksi julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus asiaan *Wirtschaftsakademie*, kohta 46.

<sup>197</sup> WP 169, s. 12.

<sup>198</sup> Rücker – Kugler 2018, s. 25 ja 27; Van Alsenoy 2012; WP 169, s. 8.

Rekisterinpitäjän määrittämiseksi sekä rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän erottamiseksi on selvittettävä kuinka yksityiskohtaisella tasolla tarkoitukset ja keinot on määritettävä, jotta toimija katsottaisiin rekisterinpitäjäksi. Tämä arviointi muodostuu sitä tärkeämmäksi, mitä useampia tahoja tietojenkäsittelykokonaisuuteen osallistuu. Tarkastelemalla tarkoituksia sekä keinoja on mahdollista täsmentää rekisterinpitäjän määritelmää ja rajanvetoa suhteessa käsittelijän määritelmään. Se mikä painoarvo tarkoituksille tai keinoille annetaan rekisterinpitäjän määritelmän osana, riippuu tapauskohtaisista tosiseikoista ja rekisteröidyn oikeuksista, joten henkilötietojen käsittelijän liikkumavaraa henkilötietojen käsittelyssä ei voida kuitenkaan täysin ennalta määritellä. Tietosuojatyöryhmän mukaan tarkoitusten ja keinojen arviointia on lähestyttävä käytännönläheisesti, painottaen osapuolten valinnanvapautta tarkoitusten määrittelyssä ja sitä liikkumavaraa mikä osapuolilla on päätöksenteossa.<sup>199</sup>

Tarkoitusten selvittämiseksi on kysyttävä, miksi tietoja käsitellään ja käsittelee yksittäinen taho kyseisiä tietoja ilman käsittelykokonaisuuden muita osapuolia.<sup>200</sup> Henkilötietojen käsittelyn tarkoituksena voi olla esimerkiksi palkan maksu tai mainonnan kohdentaminen. Tarkoitusten määrittämiselle on oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa sekä tietosuojatyöryhmän ohjeessa annettu enemmän painoarvoa rekisterinpitäjyyden kannalta kuin keinoille.<sup>201</sup> Käsittelyn *tarkoitusten* määrittämiseen voi osallistua ainoastaan rekisterinpitäjä, eli käsittelyn tarkoitusten määrittely johtaa aina rekisterinpitäjyyteen.<sup>202</sup> Rücker ja Kuger ovat katsoneet, että myös vasten tarkoitussidonnaisuuden periaatetta on tulkittavissa, että vain rekisterinpitäjä voi määritellä henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset.<sup>203</sup>

Käsittelyn keinojen määrittely johtaa rekisterinpitäjyyteen ”vain, mikäli määritellään keinojen keskeisiä elementtejä”. Näin ollen on teoriassa on mahdollista, että (ei keskeisten) teknisten ja organisatoristen keinojen määrittely kuuluu ainoastaan henkilötietojen käsittelijän vastuulle.<sup>204</sup> Käsittelytilanteessa, jossa rekisterinpitäjä on määritellyt käsittelyn tarkoitukset yksityiskohtaisesti, mutta ei keinoja, voi käsittelijä määritellä kohtuulliset keinot

---

<sup>199</sup> WP 169, s. 13; Rücker – Kuger 2018, s. 27.

<sup>200</sup> WP 169, s. 13; Van Alsenoy 2012 s. 30; Voigt – von dem Bussche 2017, s. 19.

<sup>201</sup> Van Ecke – Truyens 2010, s. 539; WP 169.

<sup>202</sup> Voigt – von dem Bussche 2017, s. 19; Rücker – Kugler 2018, s. 27; Ustaran 2018, s. 74.

<sup>203</sup> Rücker – Kuger 2018, s. 27. Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, että henkilötiedot on ”kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteen sopimattomalla tavalla [...]”. TSA, 5 artikla, 1 kohta, b-alakohta.

<sup>204</sup> WP 169, s. 14–15; Van Ecke – Truyens 2010, s. 539; Rücker – Kuger 2018, s. 28.

tarkoitusten saavuttamiseksi, ja käsittelijän on informoitava rekisterinpitäjää käytettävistä keinoista.<sup>205</sup> Mikäli henkilötietojen käsittelijä vaikuttaa käsittelyn tarkoitukseen, on kyseisen käsittelijän tulkittava muuttuvan rekisterinpitäjäksi tältä osin.<sup>206</sup>

Keinot on käsitteenä tarkoituksia laajempi. ICO on kuvannut keinoja ”tavaksi” (eng. *manner*), jolla tietoja käsitellään.<sup>207</sup> Tietosuojatyöryhmän ohjeen mukaan keinot voidaan jaotella teknisiin, organisatorisiin ja keskeisiin keinoihin (eng. *essential means* tai *substantial means*). Käsittelijän päätettävissä oleviin teknisiin ja organisatorisiin keinoihin sisältyy esimerkiksi päätös siitä, millaista ohjelmistoa tietojenkäsittelyyn käytetään. Keskeisillä keinoilla puolestaan tarkoitetaan ”käsittelyn lainmukaisuuden ydinalueelle sijoittuvia päätöksiä”. Keskeisiin keinoihin kuuluu kontrolli siitä, ”mitä tietoja käsitellään, kenellä on pääsy tietoihin ja milloin tiedot poistetaan”.<sup>208</sup> Keinojen määrittelyssä on kyse rekisterinpitäjyyteen johtavasta kontrollista ainoastaan, kun määritellään käsittelyn keskeisiä elementtejä.<sup>209</sup> Tulkitsen vähintään henkilötietojen suojan ja rekisteröidyn muiden oikeuksien kannalta merkittävien päätösten olevan käsittelyn lainmukaisuuden ydinalueelle sijoittuvia päätöksiä. Esimerkiksi käsiteltävien tietojen rajaaminen sekä päätökset, joihin liittyy rekisteröidyn oikeuksien kannalta korkea riski ovat mielestäni käsittelyn lainmukaisuuden ydinalueelle sijoittuvia päätöksiä. Tällaisiksi katsotaan esimerkiksi henkilötietojen säilytysajan tai sen päättäminen kenellä on pääsy tietoihin.<sup>210</sup>

Mitä lähempänä henkilötietojen suojan ydintä tietty toimi on ja mitä suurempi riski tiettyihin keinoihin liittyy, sitä suuremmalla todennäköisyydellä kyse on keskeisistä keinoista. Tästä johtuen katson esimerkiksi arkaluonteisten tietojen käsittelyyn liittyvien keinojen olevan herkemmin keskeisiä keinoja, sillä tällaisten tietojen käsittelyyn liittyy suurempi riski rekisteröidyn oikeuksien kannalta.<sup>211</sup> Vastaavasti merkittävät tietoturvaan liittyvät ratkaisut on katsottava keskeisiksi keinoiksi, jotka rekisterinpitäjä tosin voi käytännössä määritellä myös palveluntarjoajan vakiosopimusehdot hyväksymällä. On kuitenkin huomioitava, että myös

---

<sup>205</sup> WP 169, s. 14.

<sup>206</sup> WP 169, s. 14. Henkilötietojen käsittelijän määritelmän rajanvedosta tarkemmin luvussa 3.2.6.

<sup>207</sup> ICO 2014, s. 6.

<sup>208</sup> Rücker – Kuger 2018, s. 28; WP 169, s. 14.

<sup>209</sup> WP 169, s. 14.

<sup>210</sup> WP 169, s. 15; ICO 2014, s. 6–7.

<sup>211</sup> ”Henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille.” TSA:n johdanto-osa, resitaali 51, ensimmäinen lause.



tekniset ja organisatoriset keinot voivat kuulua keskeisiin keinoihin, eli olla ainoastaan rekisterinpitäjän määriteltävissä. Rekisterinpitäjän määritelmän tulkinnassa on näin ollen keinojen osalta keskityttävä nimenomaan käsittelyn *keskeisiin* keinoihin (eng. *essential elements*). Esimerkiksi käytettävän ohjelmiston ominaisuuksista osa saattaa vaikuttaa käsittelyn lainmukaisuuden ydinalueeseen ja riippumatta siitä, että henkilötietojen käsittelijä tuottaa teknisen ratkaisun, katsotaan rekisterinpitäjän määrittävän nämä keinot tehdessään ostopäätöksen tietystä tuotteesta tai valitessaan IT-toimittajan.<sup>212</sup> Suurelta osin rekisteröidyn oikeuksien kannalta merkittävät päätökset ja käsittelyn lainmukaisuuden ydinalue ovat kuitenkin riippuvaisia tapauskohtaisista tosiseikoista. Kuten TSA:n tulkinnassa muutenkin, on myös keskeisten keinojen tulkinnassa lähdettävä liikkeelle rekisteröidyn oikeuksista.

Mikäli henkilötietojen käsittelijä kuitenkin muuttaa käsittelyn keskeisiä keinoja yksipuolisesti, voidaan käsittelijän katsoa muuttuvan rekisterinpitäjäksi.<sup>213</sup> Tällaisessa tilanteessa ”käsittelijän” roolin arviointiin vaikuttaa se, kuinka paljon liikkumavaraa rekisterinpitäjä on henkilötietojen käsittelijälle jättänyt. Mikäli rekisterinpitäjä on jättänyt käsittelykokonaisuuden sen verran avoimeksi, että toisen käsittelykokonaisuuteen osallistuvan tahon on käytännössä välttämätöntä osallistua keskeisten keinojen tai jopa tarkoitusten määrittelyyn, jotta esimerkiksi palvelua voitaisiin toimittaa, on tämä toinenkin taho tulkittava rekisterinpitäjäksi. Henkilötietojen käsittelyyn liittyy myös keinoja, joista henkilötietojen käsittelijä voi päättää itse muuttumatta rekisterinpitäjäksi. Nämä muut kuin keskeiset keinot koskevat käytännöllisempiä seikkoja, kuten sitä millaista tekniikkaa tai ohjelmistoa tietojen käsittelyyn käytetään.

*Google Spain* -tapauksessa tarkoitusten ja keinojen arvioinnin yhteydessä painotettiin erityisesti osapuolten toimien vaikutuksia rekisteröidyn kannalta. Tapauksessa oli kyse Google-konsernin hakukoneen tuloksiin sisältyvistä henkilötiedoista.<sup>214</sup>

---

<sup>212</sup> TSA:ssa ei edellytetä, että henkilötietojen käsittelijän tulisi nimenomaisesti antaa rekisterinpitäjälle päätösvaltaa käsittelyn keskeisten keinojen sisällön osalta – esimerkiksi muuttamalla pilvipalvelun vakio-ominaisuuksia, sillä rekisterinpitäjän vaikutusvallassa on jättää palvelu hankkimatta. TSA, artikkelit 24 ja 25; TSA:n johdanto-osa, 81 resitaali.

<sup>213</sup> WP 169, s. 14.

<sup>214</sup> Tapauksessa Espanjan kansalainen, jonka arkaluonteisia taloudelliseen tilanteeseen liittyviä henkilötietoja sisältyi hakukoneen tuloksiin, vaati että Google velvoitetaan poistamaan tai kätkemään kyseiset henkilötiedot. Syöttämällä kantajan nimen hakukoneeseen käyttäjä saa hakutuloksissa linkin sanomalehden sivuille, jossa kyseiset tiedot oli julkaistu. *Google Spain* -tapaus, kohdat 14–15.

*Google Spain* -tapauksen taustalla on Espanjan kansalaisen paikallista sanomalehteä ja Googlea vastaan tekemä kantelu, jossa hän vaati vastaajia poistamaan sivut tai piilottamaan hakutulokset, joihin sisältyi tieto hänen sosiaalisatavien perimiseksi 15 vuotta sitten suoritetusta takavarikosta. Sanomalehden osalta vaatimukset hylättiin, sillä se oli julkaissut tiedot työ- ja sosiaaliministeriön määräyksellä. Googlen osalta kantelu hyväksyttiin, minkä seurauksena Google nosti kanteen unionin tuomioistuimessa. Ennakkoratkaisukysymykset koskivat Googlen roolia tietojenkäsittelyssä ja oikeutta tulla unohdetuksi.<sup>215</sup>

Ennakkoratkaisupyynnössä tiedusteltiin muun muassa, onko hakukonetta ylläpitävää yritystä ”pidettävä hakukoneen indeksoimiin internetsivuihin sisältyvien henkilötietojen rekisterinpitäjänä?”.<sup>216</sup> Tuomioistuimen mukaan hakukoneen suorittama käsittely menee pidemmälle kuin internetsivuston toimittajien suorittama käsittely, jossa henkilötiedot ainoastaan sisällytetään internetsivulle, ja hakukoneella on merkittävä sija tietojen kokonaisvaltaisessa jakelussa, sillä sen avulla myös käyttäjät, jotka eivät muuten olisi kyseistä internetsivua, pääsevät samoihin tietoihin käsiksi hakutuloksien kautta. Tuomioistuimen mukaan hakukoneen toiminnalla voi olla suurempi vaikutus ”yksityiselämän kunnioittamista ja henkilötietojen suojaa koskeviin perusoikeuksiin” kuin internetsivustoilla.<sup>217</sup>

Unionin tuomioistuimen suuri jaosto katsoi, että ”juuri hakukoneen ylläpitäjä määrittelee kyseisen toiminnan ja siis sen itsensä kyseisen toiminnan yhteydessä suorittaman henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot, ja sitä on siis pidettävä [...] rekisterinpitäjänä”.<sup>218</sup> Hakukoneen suorittamalla henkilötietojen käsittelyllä katsottiin olevan eri tarkoitus kuin internetsivustolla, jolla tiedot oli alun perin julkaistu. Hakukonetta ylläpitävän toimijan roolia henkilötietojen käsittelyssä pidettiin myös ratkaisevana, sillä se mahdollisti laajemman pääsyn tietoihin.<sup>219</sup> Se tosiseikka, että internetsivuston toimittajalla oli tekninen mahdollisuus sulkea tietyt niiden sivustoilla julkaistut tiedot pois hakutuloksista, ei vaikuttanut hakukoneen ylläpitäjän vastuuseen rekisterinpitäjänä, sillä tästä riippumatta hakukoneen ylläpitäjä määrittelee hakukoneella tapahtuvan käsittelyn tarkoitukset ja keinot.<sup>220</sup>

---

<sup>215</sup> *Google Spain* -tapaus.

<sup>216</sup> *Google Spain* -tapaus, kohdat 33–41. Ks. myös WP 148.

<sup>217</sup> *Google Spain* -tapaus, kohdat 33–41, ja kohta 100, alakohta 1.

<sup>218</sup> *Google Spain* -tapaus, kohta 32. Ks. myös WP 148, s. 9.

<sup>219</sup> *Google Spain* -tapaus, kohdat 35–36, 83 ja 87.

<sup>220</sup> *Google Spain* -tapaus, kohdat 39–40.

Unionin tuomioistuin perusti tulkintansa lähinnä suhteellisuusperiaatteeseen ja Googlen kykyyn saattaa henkilötiedot suuremman yleisön saataville, eikä eritellyt tapauskohtaisia tarkoituksia tai keinoja. Oikeuskirjallisuudessa Googlen käsittelytarkoituksiksi on tulkittu indeksoitujen hakutulosten tuottaminen, ja keinoiksi algoritmiin pohjautuva automaattinen käsittely näiden indeksoitujen tulosten saamiseksi.<sup>221</sup> Suhteellisuusperiaatteen maininnan tasolle jääminen on kuitenkin tehnyt ratkaisun alttiiksi kritiikille ja vaikuttanut ratkaisun hyväksyttävyyteen.<sup>222</sup> Unionin tuomioistuin on *Google Spain* -tapauksen yhteydessä sekä myöhemmässä käytännössään nimenomaisesti todennut, että rekisterinpitäjältä ei edellytetä määräysvaltaa eikä edes tietoisuutta henkilötietojen olemassaolon suhteen.<sup>223</sup> *Google Spain* -tapaus ilmentää hyvin unionin teleologista ja luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien suojaksi muovautuvaa tulkintakäytäntöä.<sup>224</sup>

Tämän luvun lopuksi käsittelen vielä tarkoitusten ja keskeisten keinojen välistä painoarvoa. TSA:n sanamuodon mukaan rekisterinpitäjä määrittää käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Vastaavasti unionin tuomioistuin käyttää rekisterinpitäjän määritelmää tulkitessaan muotoilua ”tarkoitukset ja keinot”, mutta tuomioistuin ei ole nimenomaisesti ottanut kantaa tarkoitusten ja keinojen väliseen painoarvoon.<sup>225</sup> Kirjallisuudessa tietosuojatyöryhmän on rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmiä tulkitsevassa ohjeessaan katsottu tulkinneen rekisterinpitäjän määritelmän täyttymisen edellyttävän ainoastaan tarkoitusten tai

---

<sup>221</sup> De Hert – Papakonstantinou 2015, s. 627; *Google Spain* -tapaus, kohta 36.

<sup>222</sup> Unionin tuomioistuinta on kritisoitu liian luovasta tulkinnasta *Google Spain* -tapauksen yhteydessä. Ks. esimerkiksi Savin 2017, s. 281; De Hert – Papakonstantinou 2015, s. 627. Vastaavasti julkisasiamies Jääskinen oli ratkaisuehdotuksessaan päätenyt eri tulokseen kuin unionin tuomioistuimen suuri jaosto ja katsoi, että ”internethakukoneen palveluntarjoajan ei hakukoneensa indeksin sisältöä lukuun ottamatta kuitenkaan voida katsoa olevan [...] ”rekisterinpitäjä”, ellei se indeksoi tai arkistoi henkilötietoja internetsivun julkaisijan ohjeiden tai pyyntöjen vastaisesti”. Julkisasiamies perusteli ratkaisuaan sillä, että hakukoneen palveluntarjoaja ei ole tietoinen henkilötietojen olemassaolosta muuten kuin sen tilastollisen seikan perusteella, että internetsivut todennäköisesti sisältävät henkilötietoja, ja sillä ettei taholla ole myöskään määräysvaltaa sivullisten internetsivuilla oleviin tietoihin. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus *Google Spain* -tapaukseen, kohta 138, alakohta 2.

<sup>223</sup> *Google Spain* -tapaus, kohta 34; *Wirtschaftsakademie*-tapaus, kohta 38; *Jehovan todistajat* -tapaus, kohta 23; De Hert – Papakonstantinou 2015, s. 627.

<sup>224</sup> Julkisasiamies painotti arvioinnissaan myös sitä, että internetin tuloa ei voitu ottaa huomioon, kun direktiivi laadittiin ja tämä vaikuttaa siihen, miten direktiivin tulkinnassa on huomioitava suhteellisuusperiaate sekä direktiivin tavoitteet.<sup>225</sup> Huomioimatta jätetyllä ratkaisuehdotuksella on vähäinen oikeudellinen painoarvo, mutta ratkaisuehdotus antaa näkökulmia rekisterinpitäjän määritelmän tulkinnan *pro et contra* -punnintaan. Unionin tuomioistuin on jo *Lindqvist*-tapauksessa todennut, että Internet-sivustot kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan, vaikka internetin kehitystä ei ole voitu ennakoida henkilötietodirektiiviä säädettäessä. *Lindqvist*-tapaus, esimerkiksi kohdat 30 ja 47. Lisäksi profiloinnin rajoittaminen oli mainittu yhtenä henkilötietodirektiivin tarkoituksena. Ks. henkilötietodirektiivi 15 artikla. Profilointia on haluttu säännellä TSA:ssa entistä tarkemmin.

<sup>225</sup> Ks. esimerkiksi *Jehovan todistajat* -tapaus, kohdat 65, 67 ja 68; *Wirtschaftsakademie*-tapaus, kohdat 21, 27–31. On tosin mainittava, että direktiiviin perustuvassa oikeuskäytännössä puhutaan yksikössä *tarkoituksesta* eikä tarkoituksista.

keinojen määrittelyä.<sup>226</sup> Tietosuojatyöryhmä ei ole ottanut ohjeessa käyttämäänsä sanamuotoon kantaa, mutta rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmiä koskevasta ohjeesta on ennemmin tulkittavissa, että rekisterinpitäjä määrittelee käsittelyn tarkoitukset *tai* keinot, kuin tarkoitukset *ja* keinot.

Van Alsenoy tulkitsee, että rekisterinpitäjän määritelmä sisältää sekä tarkoitusten että keinojen määrittämisen ja perustelee kantaansa sillä, että jollain tasolla rekisterinpitäjä osallistuu aina myös käsittelyn keinojen määrittämiseen. Vaikka rekisterinpitäjällä ei olisi yhtään neuvotteluvaraa esimerkiksi tämän ostaessa valmisohjelmistoa, se tekee kuitenkin päätöksen siitä, että tietoja käsitellään tietyn palveluntarjoajan järjestelmässä, mikä puolestaan katsotaan keskeisten keinojen määrittelyksi.<sup>227</sup> Vaikka käsittelyn keinot ja tarkoitukset on ”määriteltä” esimerkiksi palvelun vakioehdoissa, valitsee rekisterinpitäjä kuitenkin keinojen toimittajan, eli käyttää valinnallaan vaikutusvaltaa näihin tarkoituksiin ja keinoihin. Vastavasti tietosuojatyöryhmän aiemmissa ohjeissa – joiden tarkoituksena ei tosin ole ollut nimenomaisesti tulkita rekisterinpitäjän määritelmää – on käytetty muotoilua tarkoitukset *ja* keinot.<sup>228</sup> Krzysztofek katsoo nimenomaisesti, että rekisterinpitäjän määritelmän ydin on samanaikainen (eng. *concurrent*) päätöksenteko sekä tarkoituksista että keinoista.<sup>229</sup> Myös Cregan ja Taylor tulkitsevat rekisterinpitäjyyden edellyttävän sekä tarkoitusten että keinojen määrittelyä.<sup>230</sup>

Van Eecke ja Truyens puolestaan tulkitsevat tietosuojatyöryhmän ohjeen edellyttävän rekisterinpitäjän määritelmältä joko tarkoitusten tai keinojen määrittelyä.<sup>231</sup> He perustavat tulkintansa erityisesti ohjeen kohtaan “*while determining the purpose of the processing would in any case trigger the qualification as controller, determining the means would imply control only when the determination concerns the essential elements of the means*”.<sup>232</sup> Tulkitseen tietosuojatyöryhmän ohjeesta lainatun kohdan tarkoittavan lähinnä, että kaikenlainen keinojen määrittäminen ei ole rekisterinpitäjän määritelmässä tarkoitettua keinojen määrittämistä.

---

<sup>226</sup> Van Eecke ja Truyens moittivat tietosuojatyöryhmän ohjetta siitä, ettei ohjeessa kertaakaan mainita rekisterinpitäjyyden edellyttävän molempien, sekä tarkoitusten että keinojen määrittämistä, vaan henkilötietodirektiivissä (ja nykyisessä TSA:ssa) käytetyn *ja*-sanalan tilalle on muutosta perustelematta ilmestynyt *tai*. Van Eecke – Truyens, 2010 s. 539. Tietosuojatyöryhmän tulkinnoista ks. esimerkiksi WP 169, s. 14 ja s. 19.

<sup>227</sup> Van Alsenoy 2012, s. 31.

<sup>228</sup> Van Alsenoy 2012, s. 31; Ks. myös Van Eecke – Truyens 2010, s. 539.

<sup>229</sup> Krzysztofek 2017, s. 148.

<sup>230</sup> Cregan – Taylor 2018, s. 10.

<sup>231</sup> Van Eecke – Truyens 2010, s. 539.

<sup>232</sup> WP 169, s. 14; Van Eecke – Truyens 2010, s. 539, alaviite 47.

Ensinnäkin on muistettava, että kyse on geneerisestä rekisterinpitäjän määritelmästä, joka kattaa sekä itsenäiset että yhteisrekisterinpitäjät. Ainoastaan käsittelyn keinojen määrittely ei voi tehdä kenestäkään itsenäistä rekisterinpitäjää, koska käsittelyllä on oltava jokin tarkoitus. Vastaavasti tarkoitusten saavuttamisen edellyttäessä tiettyjä keinoja, myöskään pelkän käsittelyn tarkoitusten määrittämisen ei teoriassa tulisi tulkita johtavan itsenäiseen rekisterinpitäjyyteen. Käsittelyn keskeisten keinojen määrittelemiseksi on katsottava vähintään henkilötietojen käsittelijän valinta, eli käytännössä esimerkiksi käsittelyn keinoja kuvaavan vakioehtosopimuksen hyväksyminen, mikäli osapuolet myös toimivat kyseisen sopimuksen mukaisesti. Henkilötietojen käsittelyllä on aina jokin tarkoitus, ja koska tarkoitukset voi määritellä ainoastaan rekisterinpitäjä, ei asetusta voi tulkita niin, että (joko) tarkoitusten *tai* (keskeisten) keinojen määrittely tekee tahosta itsenäisen rekisterinpitäjän.

Iso-Britannian tietosuojaviranomainen (jäljempänä ICO) ei erittele tarkoituksia ja keskeisiä keinoja osana rekisterinpitäjän määritelmää, vaan painottaa rekisterinpitäjän määritelmän arvioinnissa yleisesti kontrollia.<sup>233</sup> Tämä on siinä mielessä perusteltu ratkaisu, että tarkoituksia ja keinoja tulkitaan tapauskohtaisesti rekisteröidyn oikeuksien näkökulmasta, ja esimerkiksi keskeisten keinojen erottaminen muista keinoista riippuu tapauskohtaisesti niiden vaikutuksista rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin. Vastaavasti keinojen ja tarkoitusten välinen raja voi olla epäselvä, niiden ollessa jossain määrin riippuvaisia toisistaan. Kyky määrittellä käsittelyn ne alueet, jotka vaikuttavat rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin eniten ilmentää vaikutusvaltaa suhteessa kyseiseen tietojenkäsittelyyn. Jaottelu tarkoituksiin ja keskeisiin keinoihin kuitenkin helpottaa käytännön toimijoita rooliensa tulkinnassa. ICO:n mukaan seuraavat toimet ilmentävät kontrollia ja niistä voi päättää ainoastaan rekisterinpitäjä:

- ”Päätös henkilötietojen käsittelemisestä ja käsittelyn oikeudellinen perusta;
- mitä henkilötietoja kerätään eli tietojen sisältö;
- käyttötarkoitus tai -tarkoitukset, jota varten tiedot on tarkoitus käyttää;
- kenestä tietoja kerätään;
- luovutetaanko tietoja eteenpäin, ja jos kyllä, niin kenelle?
- sovelletaanko tietoihin niiden käytön ja rekisteröidyn oikeuksien osalta joitain poikkeuksia; ja

---

<sup>233</sup> ICO 2014, s. 6.

- kuinka kauan tietoja säilytetään ja voidaanko tietoihin tehdä muita muutoksia kuin tavanomaisia päivityksiä”.<sup>234</sup>

Listatut toimet ovat henkilötietojen käsittelyn tarkoitusten ja keskeisten keinojen määrittämistä. Lista ei ole tyhjentävä, ja katson että käytännössä edellä kuvattu kontrolli voi ilmetä myös henkilötietojen käsittelijän valintana.<sup>235</sup>

Tarkoitusten ja keskeisten keinojen tunnistaminen vaikeutuu teknologian kehityksen myötä. De Hert ja Papakonstantinou ovat korostaneet, että ympäristön muutoksen myötä on entistä vaikeampaa tunnistaa käsittelykokonaisuuden osapuolia, jotka ovat nimenomaisesti laittaneet käsittelyn alulle, ja eritellä tarkoituksia, jotka viittaavat henkilötietojen käsittelyyn.<sup>236</sup> Uudet haasteet ovat johtaneet myös luoviin tulkintoihin. Ranskan tietosuojaviranomainen eli CNIL on tulkinnut lohkoketjuteknologiaa koskevassa ohjeessaan, että lohkotetun osapuolet voisivat sopia siitä, kuka toimii rekisterinpitäjänä. CNIL:in mukaan esimerkiksi useiden vakuutusyhtiöiden ottaessa käyttöön yhteisen lohkoketjujärjestelmän asiakkaan tuntemisvelvoitteiden noudattamiseksi, voivat järjestelmää käyttävät osapuolet päättää kuka heistä toimii rekisterinpitäjänä. CNIL on ehdottanut vastaavaa toimintamallia myös useiden luonnollisten henkilöiden käsitellessä tietoja yhdessä.<sup>237</sup> TSA:n vakiintuneen tulkinnan mukaan osapuolten ei kuitenkaan ole mahdollista sopia rooleistaan, vaan ainoastaan yksittäisten velvoitteiden allokoinnista eri osapuolten välillä. Esimerkiksi yhteisrekisterinpitäjien on TSA:n mukaisten velvoitteiden noudattamiseksi määritettävä keskenään läpinäkyvällä tavalla kunkin rekisterinpitäjän vastuualue.<sup>238</sup> Viime kädessä rekisterinpitäjäyys määräytyy kuitenkin tapauskohtaisesti luonnollisen henkilön suojantarpeen ja lohkoketjun osapuolten vaikutusvallan käytön – eikä toimijoiden välisten sopimusjärjestelyjen – perusteella.

Unionin oikeuskäytännössä rekisterinpitäjän määritelmän tulkinta ja väistämättä myös tarkoitusten ja keinojen arviointi on linkitetty rekisteröidyn oikeuksiin. Unionin tuomioistuin lähtee yleensä henkilötietojen suojaan liittyvien tapausten arvioinnissa liikkeelle rekisteröidyn oikeuksista, ja tämä henkilötietojen suojan ydin näkyy myös rekisterinpitäjän

---

<sup>234</sup> ICO 2014, s. 6–7.

<sup>235</sup> ICO 2014, s. 6.

<sup>236</sup> De Hert – Papakonstantinou 2016, s. 184.

<sup>237</sup> CNIL 2018, s. 3. Selvyyden vuoksi on todettava, että tapauksessa jokaisella yhtiöllä on velvollisuus tuntea asiakkaansa ja käsitellä henkilötietoja kyseiseen tarkoitukseen, joten funktionaalisen tulkinnan näkökulmasta kaikki yhtiöt toimisivat rekisterinpitäjinä.

<sup>238</sup> TSA, 26 artikla, 1 kohta; TSA 28 artikla.

määritelmän tulkinnassa. Esimerkiksi *Wirtschaftsakademie*-tapauksessa oikeudellinen arviointi perustettiin rekisterinpitäjän määritelmän laajaan tulkintaan rekisteröidyn perusoikeuksien ja -vapauksien suojelemiseksi.<sup>239</sup> Myös tapauksissa *Google Spain* ja *Jehovan todistajat* tuomioistuimien on rekisterinpitäjän määritelmän tulkinnassa lähtenyt liikkeelle rekisteröidyn oikeussuojan tarpeesta.<sup>240</sup>

### 3.1.6 Rekisterinpitäjän vahvistaminen lainsäädännön mukaisesti

Rekisterinpitäjän määritelmän loppuosa mahdollistaa käsittelyn tarkoitusten ja keinojen ohella myös rekisterinpitäjän nimenomaisen määrittämisen kansallisessa lainsäädännössä tai unionin oikeudessa.<sup>241</sup> Tällöin laista ilmenee väistämättä ainakin jollain tasolla myös käsittelyn tarkoitus. Erityisesti julkisen sektorin puolella rekisterinpitäjyydestä on tyypillistä säätää nimenomaisesti lailla. Käytän termiä *lakisääteinen rekisterinpitäjyys* tilanteista, joissa rekisterinpitäjäksi lainsäädännössä vahvistettu taho on yksilöitävissä tämän nimityksen perusteella. Esimerkiksi väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjiksi on laissa nimetty väestörekisterikeskus ja maistraatit.<sup>242</sup> Rekisterinpitäjäksi voidaan laissa ”määrittää” myös tiettyä toimintaa harjoittava taho. Vastaavasti esimerkiksi viranomaisen hoidettavaksi voidaan säätää tiettyjä tehtäviä tai yksityiselle toimijalle voidaan säätää velvoite pitää rekisteriä harjoittamansa toiminnan yhteydessä; Näiden jälkimmäisten käsittelytilanteiden osalta on kirjallisuudessa ja viranomaisohjeissa vallitsevan tulkinnan mukaan kyse vasta oikeudellisesta vaikutusvallasta eikä rekisterinpitäjyydestä.

Lakisääteistä rekisterinpitäjyyttä ei ole käsitelty unionin oikeuskäytännössä eikä lakisääteisen ja vaikutusvaltaa käyttämällä syntyvän rekisterinpitäjyyden väliseen suhteeseen ole nimenomaisesti otettu kantaa myöskään oikeuskirjallisuudessa tai viranomaisohjeissa. Tästä, jolla eri tahot lähestyvät rekisterinpitäjän määritelmän tulkintaa on kuitenkin tulkittavissa näkemyseroja. Ensinnäkin on tulkittu, että on olemassa kahdentyypistä rekisterinpitäjyyttä: lakisääteistä sekä tarkoitusten ja keinojen määrittelyyn perustuvaa.<sup>243</sup> Toiseksi rekisterinpitäjän nimenomaisen lailla määrittämisen on katsottu, rekisterinpitäjän toimialan ja

---

<sup>239</sup> *Wirtschaftsakademie*-tapaus, kohdat 26–28, 56 ja 71.

<sup>240</sup> *Google Spain* -tapaus, kohdat 25, 34, 38, 84 ja 97; *Jehovan todistajat* -tapaus, kohdat 35 ja 66.

<sup>241</sup> TSA, 4 artikla, 7 kohta; Voigt – von dem Bussche 2017, s. 220.

<sup>242</sup> ”Väestötietojärjestelmän päävastuullisia rekisterinpitäjiä ovat maistraatit ja Väestörekisterikeskus.” Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista 661/2009, 1 luku, 4 §, 1. mom.

<sup>243</sup> Krzysztofek 2017, s. 146.

rekisterinpitäjän tehtävien lailla säätämisen ohella, tarkoittavan lakisääteistä eli oikeudellista vaikutusvaltaa suhteessa henkilötietojen käsittelyn tarkoituksiin ja keinoihin.<sup>244</sup> Monissa rekisterinpitäjän määritelmää tulkitsevista lähteistä ei joko ole otettu lainkaan kantaa lakisääteiseen rekisterinpitäjyyteen tai sitä on pidetty tarkoitusten ja keinojen määrittelystä erillisenä (ja jopa vaihtoehtoisena) rekisterinpitäjyyden perustavana elementtinä. Sen sijaan tiettyyn toimintaan liittyvän henkilötietojen käsittelyn tarkoitusten ja keinojen lailla säätäminen, ja tahon lakisääteinen toimivalta tietyllä alalla on vakiintuneesti tulkittu oikeudellisen vaikutusvallan perustavaksi seikaksi.<sup>245</sup> Toisin sanoen lakisääteistä rekisterinpitäjyyttä on vaihtelevasti pidetty joko tarkoitusten ja keinojen määrittämiselle alisteisena vaikutusvallan ilmentymänä tai yhtenä kahdesta rekisterinpitäjyyden perustavasta tosiseikasta.

Mikäli ”lakisääteinen rekisterinpitäjyys” katsotaan ainoastaan oikeudellisen vaikutusvallan perustavaksi seikaksi, on tulkittava erikseen käyttäkö taho tätä vaikutusvaltaa henkilötietojen käsittelytarkoitusten ja keskeisten keinojen määrittelyyn. Katsottaessa lakisääteinen rekisterinpitäjyys tällä tavoin alisteiseksi tarkoitusten ja keinojen määrittelyyn perustavalle rekisterinpitäjyydelle, ei ole tarpeen tarkastella rajaa tarkoitusten ja keinojen sekä rekisterinpitäjän nimenomaisen laissa vahvistamisen välillä. Unionin tuomioistuin ei ole ottanut kantaa tähän aiheeseen, ja esimerkiksi Suomen kansallisessa lainvalmistelussa lakisääteiseen rekisterinpitäjyyteen näytettäisiin suhtauduttavan itsenäisenä rekisterinpitäjyyden perustavana seikkana.<sup>246</sup> Vastaavasti joissain jäsenvaltioissa tuomarit tai oikeuslaitosten presidentit ovat lakisääteisesti tuomioistuimessa käsiteltyjen henkilötietojen rekisterinpitäjiä.<sup>247</sup> Näin ollen on tarpeen tarkastella lyhyesti lakisääteisen rekisterinpitäjyyden suhdetta tarkoitusten ja keinojen määrittelyyn.

Rekisterinpitäjyydestä sekä rekisterinpitäjyyttä ilmentävistä seikoista, kuten käsittelyn tarkoituksista, voidaan säätää laissa monella eri tavalla. Raja sen välillä onko jokin taho nimetty laissa rekisterinpitäjäksi vai onko taholle ainoastaan määritetty laissa velvoitteita, jotka ilmentävät vaikutusvaltaa suhteessa henkilötietojen käsittelyn tarkoituksiin, ei ole täysin

---

<sup>244</sup> WP 169, s. 8; Rücker – Kugler 2018, s. 26; Ustaran 2018, s. 78.

<sup>245</sup> Van Alsenoy 2012, s. 30; WP 169; ICO 2014, s. 5–6; Voigt – von dem Bussche 2017, s. 18.

<sup>246</sup> Ks. esimerkiksi HE 266/2018 vp, 2 luku, 5 §. Suomen käytäntöön on saattanut vaikuttaa henkilötietodirektiivin aikainen laajempi kansallinen liikkumavara sekä henkilötietolaki, jonka mukaiseen rekisterinpitäjän määritelmään sisältyi myös mahdollisuus säätää rekisterinpidosta lailla. TSA:n myötä säädetyssä tietosuojalaissa ei ole tältä osin mahdollista poiketa TSA:sta tai tarpeen toistaa TSA:n määritelmiä.

<sup>247</sup> Krzysztófek 2017, s. 146.



selvä. Näin on esimerkiksi, kun kyse on tulkinnan hetkellä ainoasta tietyllä alalla toimivasta viranomaisesta, mutta tätä viranomaista ei ole nimenomaisesti määritelty rekisterinpitäjäksi laissa tai asetuksessa, jossa on määritelty tarkoitukset ja keinot tietyllä julkisen sektorin alalla suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn; Tulkitsen, että tässä tilanteessa on kyse oikeudellisesta vaikutusvallasta. Lakisääteisen sekä tarkoitusten ja keinojen määrittämiseen perustuvan rekisterinpitäjyyden ohelle kolmanneksi rekisterinpitäjyyttä ilmentäväksi tilanteeksi on kirjallisuudessa nostettu rekisterinpitäjän määritelmän keskimmäisen virkkeen mukainen tilanne, jossa ainoastaan käsittelyn tarkoitukset ja keinot on määritelty lainsäädännössä.<sup>248</sup> Tällainen rekisterinpitäjä voi olla esimerkiksi yksityisten terveydenhoitopalveluiden tarjoaja, jolla on velvollisuus säilyttää potilasasiakirjoja, mutta jota ei ole laissa määritelty rekisterinpitäjäksi.<sup>249</sup> Katson, että tällaisessa tilanteessa rekisterinpitäjyys perustuu tarkoitusten ja keinojen määrittämiseen oikeudellista vaikutusvaltaa käyttämällä.<sup>250</sup>

Yleisen lakisääteisen toimivallan on useimmiten katsottu tarkoittavan oikeudellista vaikutusvaltaa, johon perustuen taho voi määrittää toimialan piirissä harjoittamansa henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Viranomaisella on tällöin oikeudellista vaikutusvaltaa tarkoitusten ja keinojen määrittämiseen ainoastaan omalla lakisääteisellä toimialallaan. On myös tulkittu, että julkisten toimijoiden kykyä määritellä käsittelyn tarkoitukset ja keinot rajoittaa näiden toimijoiden lakisääteinen toimivalta.<sup>251</sup> Hallinto-oikeuden näkökulmasta näin on, mutta katson, että myös vastuu laittomasta henkilötietojen käsittelystä on pystyttävä kohdistamaan johonkin. Näin ollen henkilötietojen suojan teleologista ja rekisterinpitäjän määritelmän funktionaalista tulkintaa mukaillen viranomaisen toimivallan ulkopuolella tapahtuvan tarkoitusten ja keinojen määrittelyn tulisi katsoa perustuvan tosiasialliseen vaikutusvaltaan.

Lakisääteisen rekisterinpitäjyyden muodollista pätevyyttä on arvioitava kuten lainsäädännön pätevyyttä yleensäkin. Se milloin jokin taho on yksilöity lainsäädännössä riittävän tarkasti, ollakseen lakisääteinen rekisterinpitäjä, on jätettävä tapauskohtaisen ja funktionaalisen tulkinnan varaan. Erityisesti kansalliseen oikeuteen perustuvan lakisääteisen rekisterinpitäjyyden tulkinnassa on huomioitava, että vaikka muut oikeuslähteet voivat auttaa tulkitsemaan

---

<sup>248</sup> Rücker – Kugler 2018, s. 26.

<sup>249</sup> Ks. esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön asetus potilasasiakirjoista 298/2009, 22 §.

<sup>250</sup> Ks. myös WP 169, s. 8.

<sup>251</sup> Krzysztofek 2017, s. 146.

kuka toimii rekisterinpitäjänä, on EU-oikeuden soveltamisalan piirissä tähän kysymykseen vastattava ensisijaisesti EU-oikeuden, eikä jäsenvaltioiden lainsäädännön pohjalta.<sup>252</sup> Rücker ja Kugler katsovat, että rekisterinpitäjän määritelmää on tulkittava vain TSA:n näkökulmasta, eikä muihin kansallisiin tai EU-oikeuslähteisiin perustuen.<sup>253</sup> On tosin huomioitava, että TSA:ssa jätetään myös jäsenvaltioille mahdollisuus vahvistaa rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat kriteerit kansallisessa lainsäädännössä.<sup>254</sup> Lakisääteinen rekisterinpitäjä ei kuitenkaan voi olla nimenomaisessa ristiriidassa EU-oikeuden kanssa.

Oikeustila on lakisääteisen rekisterinpitäjyyden osalta epäselvä, mutta katson että, TSA:ssa jäsenvaltioille jätettyä liikkumavaraa käytettäessä ei voida poiketa TSA:sta.<sup>255</sup> Tulkinnallinen tilanne on puolestaan eri, mikäli kyse on EU-oikeuden tasoisessa säännöksessä rekisterinpitäjäksi nimitetystä tahosta. EU-tasoisessa säännöksessä määritettyä rekisterinpitäjää on lähtökohtaisesti pidettävä rekisterinpitäjänä jo sillä perusteella, että TSA on yleissäännös. Teoriassa tarkoitukset ja keinot määrittäneestä rekisterinpitäjästä voi kuitenkin tällöin tulla laissa nimitetyn rekisterinpitäjän kanssa yhteisrekisterinpitäjä. Rekisteröidyn henkilötietojen suojan voidaan väittää tehostuvan useamman tahon ollessa vastuussa samasta tietojenkäsittelykokonaisuudesta, mutta mielestäni tehokas tietosuojasääntely edellyttää, että vastuu heijastaa tosiasiallisia olosuhteita, jotta toimijat pystyvät noudattamaan velvoitteitaan.

Lisäksi lakisääteisen ja funktionaalisen rekisterinpitäjyyden päällekkäinen soveltaminen voi huonontaa käsittelyn läpinäkyvyyttä ja rekisteröidyn oikeuksien toteutumista. Tietosuojatyöryhmä on todennut nimenomaisesti, että rekisterinpitäjyyden tulkinta ei voi perustua pelkästään lakisääteiseen nimitykseen, ja tietosuojatyöryhmän ohjeesta on tulkittavissa, että lakisääteisen rekisterinpitäjyyden tulisi vastata tarkoitusten ja keinojen määrittelyä.<sup>256</sup> Lakisääteisen rekisterinpitäjyyden osalta jäsenvaltioiden käytännöt saattavat kuitenkin vaihdella huomattavasti. Kansallisen ja EU-lainsäädännön väliseen suhteeseen ei tässä yhteydessä ole mahdollista perehtyä tarkemmin, mutta TSA:ssa jäsenvaltioille jätetyn liikkumavaran laajuus ja lakisääteinen ”rekisterinpitäjä” edellyttävät jatkotutkimuksia sekä tarkempia soveltamisohjeita käytännön toimijoille.

---

<sup>252</sup> TATTI-mietintö 35/2017, s. 49.

<sup>253</sup> Rücker – Kugler 2018, s. 26.

<sup>254</sup> TSA, 4 artikla, 7 kohta.

<sup>255</sup> “[...] rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti”. TSA, 4 artikla, 7 kohta. Voigt – von dem Bussche 2017, s. 220.

<sup>256</sup> WP 169, s. 8.

Käytännössä rekisterinpitäjän nimittäminen laissa on omiaan aiheuttamaan tulkintavaikeuksia tietojenkäsittelykokonaisuuden kontekstissa, mikäli säännös jonkin tahon nimittämisestä rekisterinpitäjäksi osoittautuu kuolleeksi kirjaimeksi tai voimassa olevan lainsäädännön mukainen nimitys poikkeaa käsittelyn tarkoitusten ja keinojen osalta vallitsevasta käytännöstä. On mahdollista, että laissa rekisterinpitäjäksi nimetty taho ei käytännössä toimi rekisterinpitäjänä tai osallistu henkilötietojen käsittelyyn lainkaan. Rekisterinpitäjien määrä ei myöskään takaa automaattisesti henkilötietojen suojan laatua.<sup>257</sup> Tietosuojavaltuutettu on korostanut, että ”rekisterinpitäjäksi tulee osoittaa siis sellainen taho, joka tosiasiallisesti käyttää rekisterinpitäjälle kuuluvaa määräysvaltaa ja voi toteuttaa rekisterinpitäjälle kuuluvat velvoitteet”. Mielestäni tällaisen muodollisen nimityksen merkitys on kuitenkin kyseenalaistettavissa. Rekisterinpitäjää ei tulisi laissa määritellä ainoastaan muodollisesti, vaan olisi tunnistettava tahon tosiasiallinen rooli henkilötietojen käsittelyssä.<sup>258</sup>

Katson, että rekisterinpitäjän lailla nimittämisen ei tulisi olla peruste käytännöstä poikkeamiseksi. Ongelmallista on, että toimijoiden roolit saattavat ajan kuluessa muuttua ja lainsäädännön muuttaminen on vaikeampaa kuin tietojenkäsittelysopimusten päivittäminen. Lakisääteisten nimitysten on vaikea pysyä nopeasti muuttuvan käsittely-ympäristön mukana, ja lakisääteiset rekisterinpitäjyydet voivat tulevaisuudessa aiheuttaa enemmän tulkinnallista epäselvyyttä kuin selkeyttä. Lakisääteistä rekisterinpitäjyyttä saatetaan julkisella sektorilla pitää niin sanottuna takaporttina tai ”lakisääteisenä vakuutuksena” rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiseksi. Lakisääteisen ja tarkoitusten ja keinojen määrittelyyn perustuvan rekisterinpitäjyyden välinen suhde on toistaiseksi epäselvä. Funktionaalisen tulkinnan ja käytettävissä olevien lähteiden perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että rekisterinpitäjyyden on perustuttava faktisiin eikä muodollisiin olosuhteisiin ja että vaikutusvaltaan perustuva tarkoitusten ja keinojen määrittely on rekisterinpitäjyyden kannalta määräävä.<sup>259</sup> On kuitenkin huomiotava, että unionin tuomioistuin ei ole tulkinnut lakisääteistä rekisterinpitäjyyttä käytännössään, ja että TSA:n henkilötietodirektiiviä tiukempi harmonisaatio saattaa vaikuttaa lakisääteisen rekisterinpitäjyyden tulkintaan.

---

<sup>257</sup> Ks. myös julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus tapaukseen *Fashion ID*, kohta 71 ja 72.

<sup>258</sup> Tietosuojavaltuutetun toimiston ohje lainsäädäntölausuntoihin, 16.10.2017. Versio 1.0, s. 9.

<sup>259</sup> WP 169, s. 8–9.

Rekisterinpitäjän määritelmää tulisi tulkita funktionaalisesti, sillä vaikutusvallan tarkastelun kautta vastuu pystytään kohdentamaan tahoon, joka on tosiasiallisesti osallistunut tarkoitusten ja keinojen määrittelemiseen ja pystyy näin ollen myös vaikuttamaan henkilötietojen käsittelyyn ja suojaan. Katson *de lege ferenda*, että rekisterinpitäjyys syntyy ainoastaan henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määrittämällä, ja lakisääteinen rekisterinpitäjyys on näin ollen alisteinen tarkoitusten ja keinojen määrittämiselle. Lisäksi katson, että käytännössä rekisterinpitäjän nimittämistä laissa tulisi ensinnäkin välttää ja toiseksi sitä olisi pidettävä ainoastaan henkilötietojen käsittelyperusteena. Olisi vähintään varmistettava, että rekisterinpitäjä nimitetään laissa nimenomaisesti ainoastaan selvissä ja yksinkertaisissa tilanteissa, joissa se tosiasiallisesti käyttää vaikutusvaltaa suhteessa henkilötietojen käsittelyn tarkoituksiin ja keinoihin, mutta toisaalta voidaan kysyä mikä tällaisen nimityksen lisäarvo on.

### 3.1.7 Useampi kuin yksi rekisterinpitäjä

Yhteen tietojenkäsittelykokonaisuuteen voi rekisterinpitäjän lukuun toimivan henkilötietojen käsittelijän lisäksi kuulua myös muita rekisterinpitäjiä. TSA:ssa ei ole erillistä määritelmää yhteisrekisterinpitäjälle, mutta yleisen rekisterinpitäjän määritelmän kohta ”yksin tai yhdessä toisten kanssa” tunnistaa yhteisrekisterinpitäjyyden.<sup>260</sup> ”Käsitteellä ei näin ollen välttämättä viitata yhteen ainoaan luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön ja se voi koskea useita toimijoita, jotka osallistuvat mainittuun käsittelyyn, jolloin kuhunkin niistä on sovellettava tietosuojan alalla sovellettavia säännöksiä.”<sup>261</sup> Lisäksi asetuksen 26 artiklassa toistetaan yhteisrekisterinpitäjyyden olevan kyseessä, ”jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot”.<sup>262</sup> Yritysten yhteisen liiketoiminnan pohjalta ei sellaisenaan voi tehdä johtopäätöksiä siitä, että myös toiminnan yhteydessä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn tarkoitusten ja keinojen määrittely olisi yhteistä. Yhteisrekisterinpitäjyydestä on erotettava tilanne, jossa itsenäiset rekisterinpitäjät luovuttavat tietoa toisilleen ja käsittelevät tietoja kukin omaan lukuunsa ilman yhteistä tarkoitusta tai

---

<sup>260</sup> TSA, 4 artikla, 7 kohta.

<sup>261</sup> *Jehovan todistajat* -tapaus, kohta 65.

<sup>262</sup> TSA, 26 artikla, 1 kohta. Lisäksi artiklassa säännellään yhteisrekisterinpitäjien välisiä velvoitteita ja vahvistetaan rekisteröidyn mahdollisuus käyttää oikeuksiaan suhteessa kuhunkin rekisterinpitäjään.

keskeisiä keinoja.<sup>263</sup> Kuten itsenäinen rekisterinpitäjyys, voi myös yhteisrekisterinpitäjyys lähtökohtaisesti perustua lainsäädäntöön.<sup>264</sup>

Yhteisrekisterinpitäjyyttä tulkitaan suurelta osin kuten rekisterinpitäjyyttä yleensäkin. Yhteisrekisterinpitäjyys ei ole riippuvainen tahojen välisestä sopimuksesta, vaan faktisista olosuhteista.<sup>265</sup> Perusoikeuksien näkökulmasta laajaa ja funktionaalista tulkintaa on sovellettava myös yhteisrekisterinpitäjän määritelmän tulkintaan.<sup>266</sup> Lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö jättävät yhteisrekisterinpitäjyyden osalta paljon tulkinnanvaraa, joskin TSA:n uuden yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevan 26 artiklan sekä unionin tuomioistuimen viimeaikaisen oikeuskäytännön perusteella yhteisrekisterinpitäjyyden tulkinnan voisi katsoa olevan jonkinlaisessa määritelmän tulkintaa laajentavassa muutostilassa.<sup>267</sup> Unionin tuomioistuin on viimeaikaisessa oikeuskäytännössään tulkinnut yhteisrekisterinpitäjän määritelmää laajasti.<sup>268</sup> Julkisiasiamies on nostanut esiin yhteisrekisterinpitäjän määritelmän laajuuden sekä tulkinnan haastavuuden ja pyrkinyt täsmentämään määritelmää *Fashion ID* -tapaukseen antamassaan ratkaisuehdotuksessa.<sup>269</sup> Itse tulkinnan laajuus ei sellaisenaan ole ongelma, vaan määritelmän rajanvedon epäselvyys. Määritelmän tulkinta on laajentunut hieman aiemmasta ja hakee yhä paikkaansa. Lisäksi yhteisrekisterinpitäjyyksien määrä tulee todennäköisesti kasvamaan verkottuneen tietojenkäsittelyn yleistymisen myötä.<sup>270</sup>

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yhteisrekisterinpitäjyys ei edellytä kailta toimijoilta varsinaisten käsittelytoimien suorittamista; Kun on kyse yhteisrekisterinpitäjyydestä, molemmilla rekisterinpitäjillä ei tule olla pääsyä käsiteltäviin tietoihin.<sup>271</sup> Unionin tuomioistuimen suuri jaosto painotti *Jehovan todistajat* -tapaukseen antamassaan ratkaisussa, että yhteisrekisterinpitäjyys ei edellytä kaikkien rekisterinpitäjien pääsyä (kaikkiin)

---

<sup>263</sup> Van Alsenoy 2012, s. 34; WP 169, s. 19. Siirto viittaa yleisesti tiedon siirtämiseen taholta toiselle, mutta luovutuksessa tiedon vastaanottajasta tulee rekisterinpitäjä. Esimerkiksi työnantajan ja verottajan luovuttaessa työntekijöiden palkkatietoja välillään on kyse lähtökohtaisesti kahdesta itsenäisestä rekisterinpitäjästä.

<sup>264</sup> TSA, 26 artikla, 1 kohta. Ks. esimerkiksi laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista 661/2009, 1 luku, 4 §, 1. mom.

<sup>265</sup> Voigt – von dem Bussche 2017, s. 35. Ks. myös *Wirtschaftsakademie*-tapaus.

<sup>266</sup> *Wirtschaftsakademie*-tapaus, kohta 52; Blanc 2018, s. 122.

<sup>267</sup> Ks. *Wirtschaftsakademie*-tapaus sekä julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus *Fashion ID* -tapaukseen.

<sup>268</sup> Ks. esimerkiksi *Wirtschaftsakademie*-tapaus ja *Jehovan todistajat* -tapaus; julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus *Fashion ID* -tapaukseen, kohta 72.

<sup>269</sup> Julkisiasiamies Bobekin ratkaisuehdotus *Fashion ID* -tapaukseen, kohta 72.

<sup>270</sup> Viittaaan verkottumisella tietojenkäsittely-ympäristöjen kuten laitteiden ja -ohjelmistojen välisten yhteyksien määrän kasvuun automaattisessa tietojenkäsittelyssä (eng. *networked*). Verkottunut tietojenkäsittely yhdistää monia toimijoita sekä käsittely-ympäristöjä.

<sup>271</sup> Ks. esimerkiksi *Wirtschaftsakademie*-tapaus.; WP169, s. 22.

käsittelykokonaisuuden henkilötietoihin.<sup>272</sup> Myöskään *Wirtschaftsakademie*-tapauksessa toisella yhteisrekisterinpitäjistä ei ollut pääsyä henkilötietoihin, vaan kyseinen organisaatio määritteli tietojenkäsittelyn perustava olevat parametrit ja sai henkilötietojen käsittelystä tarkoituksensa mukaisen lopputuloksen anonyymien tilastodatan muodossa.<sup>273</sup>

3.1.4 luvussa todetun mukaisesti rekisterinpitäjältä ei edellytetä fyysistä määräysvaltaa tietoihin, vaan vaikutusvaltaa saada kyseinen käsittely alulle ja päättymään. *Wirtschaftsakademie* ja *Jehovan todistajat* -tapauksissa yhteisrekisterinpitäjyys perustui osittain henkilötietojen keräämisen ja siirtämisen ”mahdollistamiseen”.<sup>274</sup> Tämän tulkinnan vaarana kuitenkin on, että se saattaa laajentaa yhteisrekisterinpitäjyyden määritelmää verkottuneessa ympäristössä liikaakin. Rekisterinpitäjien suurempi määrä ei sellaisenaan takaa parempaa henkilötietojen suojaa, ja vastaavasti vastuiden allokointi on sitä haastavampaa mitä usempia toimintoja käsittelykokonaisuuteen kuuluu. Myös unionin julkisasiamies on kritisoinut yhteisiä keinoja rekisterinpitäjyyden ratkaisevana tekijänä.<sup>275</sup> Yhteisrekisterinpitäjyyden kontekstissa rekisterinpitäjän määritelmän laajan tulkinnan voidaan katsoa edistävän henkilötietojen suojaa myös tietojen minimoinnin periaatteen kautta, sillä tietojen käsittelyn ja tietoihin pääsyn tulee olla mahdollisimman rajattua.<sup>276</sup> Myöskään kyky suoraan toteuttaa rekisteröidyn oikeuksia tai hoitaa muita rekisterinpitäjän velvoitteita ei vaikuta siihen, katsotaanko osapuoli yhteisrekisterinpitäjäksi vai ei.<sup>277</sup> Vaikka oikeudellisessa kirjallisuudessa onkin tullut kättä, että yhteisrekisterinpitäjän on täytettävä TSA:n rekisterinpitäjän määritelmän asettamat edellytykset, voidaan yhteisrekisterinpitäjyyden kynnystä käytännössä pitää itsenäistä rekisterinpitäjyyttä matalampana, sillä riittää että tahot täyttävät tämän määritelmän yhdessä.<sup>278</sup>

TSA:n 26 artiklassa tarkennetaan, että ”jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä [...]”. Tietosuojatyöryhmä on henkilötietodirektiivin aikana tulkinnut, että rekisterinpitäjän määritelmään

---

<sup>272</sup> *Jehovan todistajat* -tapaus, 68–72 kohta. Tapauksessa uskonnollinen yhdyskunta katsottiin yhteisrekisterinpitäjäksi siitä huolimatta, ettei sillä ollut pääsyä käsiteltäviin tietoihin.

<sup>273</sup> *Wirtschaftsakademie*-tapaus, kohta 38. Ks. myös Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus *Fashion ID* -tapaukseen, kohta 70.

<sup>274</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus *Fashion ID* -tapaukseen, kohta 73.

<sup>275</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus *Fashion ID* -tapaukseen, kohta 54.

<sup>276</sup> Ks. TSA, 5 artikla, 1 kohta, c-alakohta.

<sup>277</sup> WP 169, s. 22; Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 284.

<sup>278</sup> Voigt – von dem Bussche 2017, s. 35.

sisältyvä ”yhdessä määrittäminen” (eng. *jointly determine*) ei viittaa varsinaisiin käsittelytoimiin vaan edellyttää molemmilta rekisterinpitäjiltä riittävän merkityksellistä roolia joko käsittelyn tarkoitusten tai olennaisten keinojen määrittelyssä.<sup>279</sup> Asetuksen sanamuodossa ei varsinaisesti edellytetä rekisterinpitäjiltä yhteisiä tarkoituksia eikä keinoja, vaan ainoastaan yhteistä määrittämistä.<sup>280</sup>

On jossain määrin epäselvää, onko käsittelyllä oltava myös yhteinen tarkoitus ja/tai yhteiset keinot, onko tarkoitusten oltava vain jossain määrin päällekkäisiä vai onko tarkoitukset ainoastaan määriteltävä yhdessä ja esimerkiksi toteutettava yhteisin keinoin.<sup>281</sup> Tähän ei tois-taiseksi nimenomaisesti ole oikeuskäytännössä otettu kantaa. Julkisasiamies Bobek on ko-rostanut, että rekisterin yhteinen pitäminen, edellyttää yhteneviä ”keinoja ja tarkoituksia” kussakin kyseessä olevassa henkilötietojen käsittelytoimessa.<sup>282</sup> Oikeudellisessa kirjallisuudessa on pohdittu onko käsittelyn tarkoitusten oltava yhteiset – vai riittääkö, että ainoastaan käsittelyn keinot ovat yhteiset.<sup>283</sup> Esimerkiksi Korpisaari, Pitkänen ja Warma-Lehtinen tul-kitsevat, että ”jonkinlaista limittyvää tai yhteistä tietojenkäsittelyn tarkoitusta ilmeisesti kui-tenkin edellytetään”.<sup>284</sup> Tietosuojatyöryhmä on – tosin henkilötietodirektiivin aikana – tul-kinnut yhteisrekisterinpitäjyyden kannalta riittäväksi, että joko käsittelyn tarkoitukset tai keskeiset keinot ovat jossain määrin päällekkäisiä.<sup>285</sup> TSA:ta tulkitsevassa Euroopan tieto-suojaoikeuden käsikirjassa yhteisrekisterinpitäjyyden on tulkittu edellyttävän yhteistä pää-töstä tietojen käsittelemisestä *yhteistä tarkoitusta* varten.<sup>286</sup>

Henkilötietojen käsittelyn laajasta määritelmästä seuraavan käsittelytilanteiden ja kokoon-panojen moninaisuuden vuoksi tietosuojatyöryhmä ei ole halunnut kehittää erillistä jaottelua yhteisrekisterinpitäjien kontrollin arviointiin, vaan katsoo, että arvioinnissa tulisi peilata

---

<sup>279</sup> WP 169, s. 19.

<sup>280</sup> TSA, 26 artikla; Handbook on European Data Protection Law 2018, s. 106; Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 283.

<sup>281</sup> Ks. myös Handbook on European Data Protection Law 2018, s. 106.

<sup>282</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus *Fashion ID* -tapaukseen, kohta 54. Unionin tuomioistuin ei ole vielä an-tanut ratkaisuaan *Fashion ID* -tapaukseen, eikä tarkoitusten ja keinojen ”yhtenevyydestä” voi varsinaisesti tehdä johtopäätöksiä julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen pohjalta.

<sup>283</sup> Handbook on European Data Protection Law 2018, s. 106; WP 169, s. 19–23; Ustara 2018, s. 76; Voigt – von dem Bussche 2017, s. 36; Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 282–283.

<sup>284</sup> Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 283.

<sup>285</sup> WP 169, s. 19.

<sup>286</sup> Handbook on European Data Protection Law 2018, s. 106.

itsenäisen kontrollin arviointia.<sup>287</sup> On arvioitava käytännönläheisestä näkökulmasta, osallistuuko käsittelykokonaisuuden tarkoitusten tai keskeisten keinojen määrittelyyn useampi taho.<sup>288</sup> Toimijoiden osallistuminen määrittelyyn voi olla erilaista, eikä osapuolten panoksen tarvitse olla yhtä suuri.<sup>289</sup> Van Alsenoyn mukaan rekisterinpitäjät voivat jakaa kaiken määrittelyn tasan puoliksi tai vastaavasti hoitaa yhdessä ainoastaan tarkoitusten tai keskeisten keinojen tai niiden tietyn osan määrittelyn. Lisäksi kontrolli voi kohdistua kokonaan käsittelyn eri osa-alueisiin tai olla osittain päällekkäistä.<sup>290</sup> Esimerkiksi *Wirtschaftsakademie*-tapauksessa julkisasiamies katsoi fanisivun hallinnoijan toimivan rekisterinpitäjänä ”käsittelyn sen vaiheen osalta, jossa verkkoyhteisöpalvelu kerää tietoja sivulla käyvistä henkilöistä”.<sup>291</sup> Osapuolet voivat olla myös ajallisesti vastuussa käsittelyn eri vaiheista.<sup>292</sup>

*Wirtschaftsakademie*-tapauksessa unionin tuomioistuimen suuri jaosto katsoi yhteisrekisterinpitäjyyden tulkinnan edellyttävän sen selvittämistä, onko fanisivun hallinnoija osallistunut yhdessä Facebookin kanssa ”fanisivuilla kävijöiden henkilötietojen käsittelyn tarkoitusten ja keinojen määrittämiseen ja missä määrin näin on”.<sup>293</sup> *Wirtschaftsakademie*lla ja Facebookilla ei nimenomaisesti todettu olevan yhteistä tarkoitusta tietojen käsittelyssä, eikä tuomioistuin ole ratkaisussa eritellyt tarkoituksia ja keinoja, mutta julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksessaan *Wirtschaftsakademien* osallistuvan ”sivullaan käyvien henkilöiden henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen ja menettelytapojen määrittelemiseen” käyttämällä Facebook Insights -välinettä.<sup>294</sup> Vastaavasti julkisasiamies katsoi Facebookin olevan ”käsittelyn tavoitteet ja menettelytavat” pääasiallisesti määritellyt taho.<sup>295</sup>

---

<sup>287</sup> Tietosuojatyöryhmän ohjeessa todetaan seuraavaa: ”[...]joint control will arise when different parties determine with regard to specific processing operations either the purpose or those essential elements of the means which characterize a controller”. WP 169, s. 18–19.

<sup>288</sup> WP 169, s. 18 ja 32.

<sup>289</sup> ICO 2014, s. 6.

<sup>290</sup> Van Alsenoy 2012, s. 34.

<sup>291</sup> Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus asiaan *Wirtschaftsakademie*, kohta 58.

<sup>292</sup> WP 169, s. 18 ja 22. Julkisasiamies Bobek on *Fashion ID* -tapaukseen antamassaan ratkaisuehdotuksessa (23 kohta) katsonut toisen yhteisrekisterinpitäjän vastuun rajoittuvan tietojenkäsittelyn tiettyyn vaiheeseen.

<sup>293</sup> *Wirtschaftsakademie*-tapaus, kohta 31. *Wirtschaftsakademie*-tapauksen tosiseikat on kuvattu sivulla 31.

<sup>294</sup> Unionin tuomioistuimen ratkaisu tapaukseen *Wirtschaftsakademie*, kohta 34: ”Mainitun henkilötietojen käsittelyn tarkoituksena on muun muassa mahdollistaa yhtäältä se, Facebook parantaa verkostonsa kautta levittämänsä mainonnan järjestelmää, ja toisaalta se, että fanisivujen hallinnoija saa toimintansa edistämisen hallinnointia varten Facebookin laatimia sellaisia tilastoja vierailuista kyseisellä sivulla, joiden avulla se saa tietää esimerkiksi sen fanisivusta tykänneiden kävijöiden tai sen sovelluksia käyttäneiden henkilöiden profiilin, jotta se voi tarjota heille merkityksellisempää sisältöä ja kehittää toimintoja, jotka kiinnostaisivat heitä enemmän”.

<sup>295</sup> Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus *Wirtschaftsakademie*-tapaukseen, kohta 47.



Unionin tuomioistuimien perusteli Facebookin ja fanisivua Facebookissa hallinnoineen Wirtschaftsakademien yhteisrekisterinpitäjyyttä sillä, että fanisivun hallinnoija tarjoaa fanisivun perustamalla Facebookille mahdollisuuden kerätä henkilötietoja fanisivuilla käyneiltä riippumatta siitä, onko kyseisellä henkilöllä Facebook-tili vai ei. Pelkkä fanisivun perustaminen ei kuitenkaan sellaisenaan vaikuttanut yhteisrekisterinpitäjyyteen; Wirtschaftsakademien katsottiin osallistuvan fanisivunsa kävijöiden henkilötietojen käsittelyn tarkoitusten ja keinojen määrittämiseen tosiasiallista vaikutusvaltaa käyttäen valitsemalla ne parametrit, joiden perusteella tietoja käsitellään.<sup>296</sup>

Fanisivun perustaminen on mahdollistanut Facebookin kerätä tietoja sivun kävijöistä riippumatta siitä, onko kävijöillä Facebook-tili tai ei.<sup>297</sup> Wirtschaftsakademien fanisivuilla käyvien henkilöiden henkilötietojen käsittely Facebookin tarkoituksia varten ei nimittäin olisi tapahtunut, mikäli Wirtschaftsakademie ei olisi päättänyt luoda fanisivua ja samalla hyödyntää Facebook Insights -työkalua.<sup>298</sup> Wirtschaftsakademie-tapauksen perusteella yhdeksi yhteisrekisterinpitäjyyttä ilmentäväksi tekijäksi voidaan todeta rekisteröityjen piirin laajeneminen, mistä voidaan tosin käyttää myös sanamuotoa käsittelyn mahdollistaminen.<sup>299</sup> Mikäli toisen rekisterinpitäjän mukaan tulo johtaa siihen, että ensimmäinen rekisterinpitäjä käsittelee kyseisten tahojen välisessä toiminnassa aiempaa useampien rekisteröityjen tietoja, saattaa tämä viitata yhteisrekisterinpitäjyyteen; Tietojen käsittelyn laajeneminen ei sellaisenaan riitä perustamaan yhteisrekisterinpitäjyyttä, sillä kyse voi olla myös ainoastaan henkilötietojen luovutuksesta kahden itsenäisen toimijan välillä.

Katson nimenomaan Facebookin luomien ja Wirtschaftsakademien valitsemien parametrien eli samojen keskeisten keinojen olevan Wirtschaftsakademie-tapauksessa rekisterinpitäjyydet yhdistänyt tekijä.<sup>300</sup> Facebookin evästeiden avulla suorittama tietojenkäsittely palveli sekä Wirtschaftsakademien tarkoitusta mainostaa ja saada tilastotietoja, että Facebookin tarkoitusta kehittää mainontaverkostoaan. Osapuolten voidaan katsoa määrittäneen käsittelyn

---

<sup>296</sup> Wirtschaftsakademie-tapaus, kohdat 35, 36 ja 39; Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Wirtschaftsakademie-tapaukseen, kohta 57.

<sup>297</sup> Wirtschaftsakademie-tapaus, kohta 35.

<sup>298</sup> Suuri jaosto katsoi lisäksi fanisivun hallinnoijan vastuun henkilötietojen käsittelystä olevan vielä suurempi näiden rekisteröityjen osalta, joilla ei ole Facebook-tiliä. Wirtschaftsakademie-tapaus, kohta 41.

<sup>299</sup> Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Wirtschaftsakademie-tapaukseen, kohta 56.

<sup>300</sup> Ks. myös julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Fashion ID -tapaukseen, kohta 102.

keskeiset keinot yhdessä Facebookin vakioehtoisen sopimuksen välityksellä.<sup>301</sup> Oikeuskäytännön ohella, tätä tulkintaa voidaan perustella myös itsenäisen rekisterinpitäjän määritelmään perustuvalla analogialla sekä rekisteröityjen tehokkaalla ja kattavalla suojelulla.<sup>302</sup>

*Wirtschaftsakademie*-tapausta tosiseikoiltaan muistuttavassa *Fashion ID* -tapauksessa oli fanisivun sijaan kyse verkkosivulle sivustolle upotetusta Facebookin tykkää-painikkeesta. Julkisasiamies Bobek on antamassaan ratkaisuehdotuksessa tulkinnut verkkosivuston hallinnoijan ja tykkää-painikkeen (eli verkkosivuston lisäosan) toimittajan olevan yhteisrekisterinpitäjiä. Julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksessa, että vaikka tahojen ”tarkoitukset eivät olekaan täysin samat, ne ovat yhtenäiset: kaupallinen tarkoitus ja mainontatarkoitus”. Osapuolten katsottiin pyrkivän erilaisiin kaupallisiin tarkoituksiin ”tavalla, jossa niiden toimet täydentävät toisiaan.”<sup>303</sup> Yhteisrekisterinpitäjyyden voitaisiin näin ollen katsoa edellyttävän vähintään yhteisiä keskeisiä keinoja tai jonkinasteista synergiaa henkilötietojen käsittelyn tarkoitusten osassa.<sup>304</sup> Näin ollen mikäli osapuolten tarkoitukset ovat saavutettavissa samoin keskeisin keinoin tai toimijoiden yhdessä käyttämät keskeiset keinot tukevat molempien käsittelytarkoitusten saavuttamista, voi kyse olla yhteisrekisterinpitäjistä.

TSA:n sanamuodon mukaan yhteisrekisterinpitäjyys edellyttää tarkoitusten ja keinojen määrittelyä.<sup>305</sup> Yhteisrekisterinpitäjyyden voidaan rekisterinpitäjän katsoa muodostuvan kahdesta juridisesti erillisestä tahosta, jotka määrittävät yhteisesti vastaavan käsittelykokonaisuuden tarkoitukset ja keinot, jotka itsenäinen rekisterinpitäjä määrittäisi yksin. Näin ollen yhteisrekisterinpitäjyys voi periaatteessa seurata joko tarkoitusten tai keskeisten keinojen määrittelystä, sillä teoriassa on mahdollista, että yksi rekisterinpitäjä määrittelee ainoastaan käsittelyn keskeiset keinot, tarkoitusten määrittelyn ollessa toisen rekisterinpitäjän vastuulla. Käytännössä tarkoitukset ja keskeiset keinot ovat kuitenkin kytköksissä toisiinsa. Lisäksi lienee mahdollista tulkita että ”tarkoitukset ja keinot” kuvaa koko sitä aluetta, jonka piirissä

---

<sup>301</sup> Kuten tarkoituksia ja keinoja käsittelevässä luvussa 3.1.5 todettiin, on keskeisten keinojen määrittämiseksi katsottava myös päätös vakioehtoisen palvelun hankinnasta. Tapauksessa *Wirtschaftsakademien* rekisterinpitäjyyttä puoltavaksi seikaksi katsottiin lisäksi, että se pystyi itse päättämään parametrit, joihin sen saamat tilastot perustettiin. *Wirtschaftsakademie*-tapaus, kohta 36.

<sup>302</sup> Ks. Rekisterinpitäjän määritelmän laajasta tulkinnasta sekä rekisteröityjen tehokkaasta suojelusta esimerkiksi *Wirtschaftsakademie*-tapaus, kohdat 27–28.

<sup>303</sup> Julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus *Fashion ID* -tapaukseen, kohta 105.

<sup>304</sup> *Fashion ID*-tapauksen osalta on huomioitava, että kyse on vasta julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksesta, joka ei sido unionin tuomioistuinta. Ehdotuksen todellinen painoarvo selviää vasta kun unionin tuomioistuin antaa asiassa ratkaisunsa. Ratkaisuehdotus on samansuuntainen *Wirtschaftsakademie*-tapauksen ratkaisun kanssa.

<sup>305</sup> TSA, 26 artikla, 1 kohta.

rekisterinpitäjien yhteisen kontrollin on ilmevä; Katson yhteisrekisterinpitäjyyden kannalta riittäväksi, että tämä kontrolli ilmenee ainoastaan joko tarkoitusten tai keskeisten keinojen tietyssä osassa. Vastaavasti yhteisrekisterinpitäjyys voi olla kyseessä ainoastaan tietojenkäsittelyn tietyn osa-alueen tai vaiheen osalta, kuten *Wirtschaftsakademie*-tapauksessa.<sup>306</sup>

Manuaalisen tietojenkäsittelyn kontekstissa TSA soveltuu, mikäli henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa yhteinen rekisteri tai rekisterin osa.<sup>307</sup> Vaikuttaisi siltä, että TSA ei edellytä yhteisrekisterinpitäjien rekisterissä olevilta tiedoilta yhteistä käyttötarkoitusta.<sup>308</sup> Esimerkiksi *Jehovan todistajat* -tapauksessa unionin tuomioistuin on todennut, että ”kun yhdyskunta organisoii ja koordinoii jäsentensä saarnaamistyötä, jolla pyritään sen uskon levittämiseen, ja kannustaa siihen, se osallistuu – yhdessä saarnaamistyötä harjoittavien jäsentensä kanssa – tavattujen henkilöiden henkilötietojen käsittelyyn”.<sup>309</sup> Kuten automaattisessakin käsittelyssä, on yhteisrekisterinpitäjyyden kannalta riittävää, että tarkoitukset tai keskeiset keinot ovat osittain päällekkäiset. Mikäli näin on, edellyttää yhteinen rekisterinpitäjyys manuaalisen tietojenkäsittelyn kontekstissa ainoastaan, että tiedot sisältyvät samaan rekisteriin tai sen osaan. Katson, että manuaalisen tietojenkäsittelyn kontekstissa rekisteriä voidaan pitää henkilötietojen käsittelyn keskeisenä keinona. Manuaalisessa tietojenkäsittelyssä rekisteri on käsittelyn osapuolet yhteen käsittelykokonaisuuteen liittävä tekijä, joten yhteisrekisterinpitäjyys manuaalisessa käsittelyssä edellyttää, että rekisteriin sisältyvien tietojen käsittely toteuttaa useamman kuin yhden tahon tarkoitusta.

Useamman tahon käsitellessä henkilötietoja omiin tarkoituksiinsa ilman yhteisiä keskeisiä keinoja on kyse erillisistä rekisterinpitäjistä ja erillisistä tietojenkäsittelykokonaisuuksista (tai henkilötietorekistereistä), vaikka käytännössä näissä kokonaisuuksissa voi olla yhteneviä tietoja ja kokonaisuuksien välillä voi tapahtua luovutuksia. Tällaisessa tilanteessa tietoa voi siirtyä luovutuksena rekisterinpitäjältä toiselle, mutta he eivät määrittele tietojen

---

<sup>306</sup> Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus asiaan *Wirtschaftsakademie*, 58 kohta. Ks. myös Rücker – Kugler, s. 27.

<sup>307</sup> TSA 2 artikla, 1 kohta. Ks. myös Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 39; Feiler – Nikolaus – Weigl 2018, s. 10.

<sup>308</sup> TSA 4 artikla, 6 kohta; Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 65.

<sup>309</sup> *Jehovan todistajat* -tapaus, erityisesti kohta 73. *Jehovan todistajat* -tapauksessa oli kyse luonnollisten henkilöiden ja uskonnollisen yhdyskunnan ovelta ovelle -saarnaamistyön yhteydessä yhdessä harjoittamasta henkilötietojen käsittelystä.

käsittelyn tarkoitusta ja keinoja yhdessä.<sup>310</sup> Tällöin jokainen rekisterinpitäjä myös vastaa ainoastaan suorittamistaan käsittelytoimista.<sup>311</sup> Mikäli käsittelyn tarkoitukset tai keskeiset keinot eivät ole päällekkäisiä, on kyse erillisistä itsenäisistä rekisterinpitäjistä.<sup>312</sup>

Ennen TSA:n siirtymäaikaa tuntui olevan yleisempää tulkita tietojenkäsittelykokonaisuuteen kuuluvien tahojen olevan mieluummin itsenäisiä rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä, kuin yhteisrekisterinpitäjiä. Voigtin ja von dem Busschen mukaan tämä johtuu siitä, että yhteisrekisterinpitäjyyttä ei henkilötietodirektiivissä varsinaisesti määritelty, vaan ainoastaan mainittiin rekisterinpitäjän määritelmässä. On erittäin todennäköistä, että TSA:n yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevien selvennysten myötä tilanne tulee muuttumaan.<sup>313</sup> Tämän suuntaisia ovat myös unionin tuomioistuimen viimeisimmät ennakkoratkaisut, jotka on annettu henkilödirektiivin perusteella, mutta TSA:n jo tultua voimaan.<sup>314</sup> Julkisasiamies Bobek on kuitenkin todennut vielä vireillä olevaan *Fashion ID* -tapaukseen antamassaan ratkaisuehdotuksessa, että ”jotta (vähintään) kahta henkilöä voidaan pitää yhteisrekisterinpitäjinä, niiden tekemällä henkilötietojen käsittelyllä on oltava sama tarkoitus ja samat keinot”.<sup>315</sup> TSA:n ja viimeisimmän oikeuskäytännön myötä henkilötietojen käsittelijän ja yhteisrekisterinpitäjän erottaminen toisistaan on aiempaa tärkeämmässä roolissa. On vältettävä yhteisrekisterinpitäjän määritelmän tulkinnan laajentamista niin suureksi, että pelkästään sama käsittelyalusta tai -ympäristö johtaisi yhteisrekisterinpitäjyyteen ilman minkäänlaista yhteistä tarkoitusta henkilötietojen käsittelylle.

## 3.2 Henkilötietojen käsittelijän määritelmän tulkinta

### 3.2.1 Henkilötietojen käsittelijän määritelmän muotoutuminen

Euroopan neuvoston tietosuojasopimukseen ei sisältynyt henkilötietojen käsittelijän määritelmää, vaan henkilötietojen käsittelijän määritelmä on tuotu eurooppaoikeuteen (käsitteen

---

<sup>310</sup> Henkilötietojen siirtoa ei ole määritelty TSA:ssa, mutta käytännössä saman tietojenkäsittelykokonaisuuden sisällä tapahtuvia tiedon siirtoja (rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän tai yhteisrekisterinpitäjän välillä) kutsutaan pelkästään siirroiksi. Henkilötietojen siirrossa tiedot luovuttava rekisterinpitäjä pysyy rekisterinpitäjänä myös siirron jälkeen, mutta siirrettäessä tiedot toiselle itsenäiselle rekisterinpitäjälle on kyse luovutuksesta. Luovutuksessa tietojen vastaanottaja toimii itsenäisenä rekisterinpitäjänä. Krzysztofek 2017, s. 167; Keino 2014, s. 177 ja 184–185; HE 96/1998 vp, 5 luvun yksityiskohtaisten perustelujen yleinen osa.

<sup>311</sup> Van Alsenoy 2016, s. 279. Ks. TSA, 82 artikla.

<sup>312</sup> Van Alsenoy 2016, s. 280.

<sup>313</sup> Voigt – von dem Bussche 2017, s. 18.

<sup>314</sup> Ks. *Wirtschaftsakademie*-tapaus ja *Jehovan todistajat* -tapaus.

<sup>315</sup> Julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus *Fashion ID* -tapaukseen, kohta 100.

laajassa merkityksessä) henkilötietodirektiivillä, jotta välttyttäisiin tilanteilta, joissa kukaan ei vastaa henkilötietojen käsittelystä.<sup>316</sup> Määritelmä lisättiin direktiiviin, jotta henkilötietojen suoja ulottuisi myös tilanteisiin, joissa käsittelyn suorittaa ”kolmas taho rekisterinpitäjän lukuun”.<sup>317</sup> Käsittelijän määritelmän katsottiin olevan tarpeellinen ensinnäkin tietojenkäsittelyssä läheisesti mukana olevien – mutta muiden kuin itsensä lukuun toimivien - tahojen tunnistamiseksi, ja jotta pystyttäisiin erottamaan toisistaan ne tahot, jotka ovat vastuussa direktiivin noudattamisesta ja toisaalta ne, jotka ainoastaan toteuttavat ensimmäisen antamia ohjeita.<sup>318</sup> Komission ensimmäiseen tietosuoja-asetusehdotukseen henkilötietojen käsittelijän määritelmä otettiin suoraan henkilötietodirektiivistä.<sup>319</sup> Määritelmän ydin, eli henkilötietojen käsitteleminen rekisterinpitäjän lukuun, pysyi – eri kieliversioihin tehdyistä pienistä päivityksistä huolimatta – samana.<sup>320</sup> Oikeuskirjallisuudessa TSA:n mukaista määritelmää on myös pidetty identtisenä henkilötietodirektiiviin sisältyneen määritelmän kanssa.<sup>321</sup>

Ennen TSA:ta alikäsittelijöiden käyttämistä koskevan sääntelyn harmonisointi oli vähäistä ja alikäsittelijöiden ketjuttamista suositeltiin välttämään. Henkilötietodirektiivissä ei varsinaisesti huomioitu henkilötietojen käsittelyyn liittyvää ”alihankintaa”, mutta käytännössä alikäsittelijän käyttäminen oli rekisterinpitäjän hyväksynnällä mahdollista henkilötietodirektiiviä rikkomatta.<sup>322</sup> Henkilötietodirektiivin aikana alikäsittelijöiden käyttöä ei oltu harmonisoitu ja jotkut jäsenvaltiot edellyttivät rekisterinpitäjän tekemän sopimuksen jokaisen käsittelyketjussa olevan alikäsittelijän (sekä näiden alikäsittelijöiden) kanssa.<sup>323</sup> Sen sijaan hieman käytännöllisemmin suhtautuvat esimerkiksi Espanja ja Iso-Britannia, jotka

---

<sup>316</sup> WP 169, s. 24; Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data. CETS 108. 28.1.1981. SopS 36/1992. Henkilötietojen käsittelijän määritelmää ei löytynyt myöskään soft law -instrumentiksi luokiteltavasta OECD:n tietosuojasuosituksesta. Henkilötietojen käsittelijän määritelmä ei sisältynyt vielä komission alkuperäiseen henkilötietodirektiiviehdotukseen, ja ehdotuksessa tahoja, joilla olisi rekisterinpitäjän ohella pääsy tietoihin, pidettiin henkilötietodirektiiviä edeltäneessä terminologiassa ”kolmannena osapuolina, joilla on pääsy tietoihin”. Euroopan komission tiedonanto yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä 13.9.1990, 2 artikla, e-kohta ja 7 artikla, 2 kohta.

<sup>317</sup> Euroopan komission muutettu ehdotus henkilötietodirektiiviksi 15.10.1992, s. 11 ja 34.

<sup>318</sup> Van Alsenoy 2012, s. 29; WP 169, s. 5.

<sup>319</sup> Euroopan komission ehdotus tietosuoja-asetukseksi 25.1.2012, s. 7.

<sup>320</sup> Henkilötietojen käsittelijän määritelmää oli suomenkielisessä versiossa muutettu ainoastaan toimitusvirheiden osalta vastaavasti kuten rekisterinpitäjän määritelmää. Euroopan komission ehdotus tietosuoja-asetukseksi 25.1.2012, s. 43.

<sup>321</sup> Voigt – von dem Bussche 2017, s. 17. Käsittelyn ja henkilötiedon legaalimääritelmät ovat kuitenkin laajentuneet TSA:n myötä, sillä käytäntöä on kirjattu lakiin. TSA 4 artikla, 1 ja 2 kohta.

<sup>322</sup> Blume 2013, s. 142.

<sup>323</sup> Millard 2013, s. 194; WP 169, s. 27; EPOF 2009. Tämä käytäntö on nykyisin kirjattu TSA:n 28 artiklaan.

mahdollistivat käsittelijöiden sopia henkilötietojen käsittelystä rekisterinpitäjän suostumuksella itsenäisesti edelleen.<sup>324</sup>

### 3.2.2 Yleisesti henkilötietojen käsittelijän määritelmän tulkinnasta

*Henkilötietojen käsittelijällä* tarkoitetaan tietosuoja-asetuksessa:

”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun”.<sup>325</sup>

Muut rekisterinpitäjien (ja rekisteröityjen) ohella henkilötietojen käsittelykokonaisuuteen osallistuvat tahot ovat lähtökohtaisesti henkilötietojen käsittelijöitä.<sup>326</sup> TSA:ssa henkilötietojen käsittelijällä tarkoitetaan ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun”.<sup>327</sup> Henkilötietojen käsittelijän olemassaolo on lähtökohtaisesti riippuvainen rekisterinpitäjän olemassaolosta ja ”mandaatista,” eli esimerkiksi tietyn henkilötietojen käsittelyä sisältävän palvelun hankkimisesta. On tosin mahdollista toimia henkilötietojen käsittelijänä ilman rekisterinpitäjän mandaattia, mikäli EU:n tai jäsenvaltion lainsäädäntö näin edellyttää.<sup>328</sup> Henkilötietojen käsittelijällä voi olla sopimus suoraan rekisterinpitäjän kanssa tai kyse voi henkilötietojen käsittelijän kanssa sopimuksen solmineesta niin sanotusta alikäsittelijästä.<sup>329</sup> Henkilötietojen käsittelijöiden moninaisuus nostetaan esiin useissa henkilötietojen käsittelijää tai käsittelijän velvoitteita koskevissa lähteissä, mutta itse henkilötietojen käsittelijän määritelmää on oikeuskäytännössä ja oikeudellisessa kirjallisuudessa täsmennetty varsin vähän.<sup>330</sup>

Tämän luvun tarkoituksena on selvittää henkilötietojen käsittelijän määritelmän tarkempi sisältö. Henkilötietojen käsittelijänä toimiminen edellyttää ensinnäkin erillistä

---

<sup>324</sup> Millard 2013, s. 194, alaviite 6.

<sup>325</sup> TSA, 4 artikla, 8 kohta.

<sup>326</sup> Rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän alaisuudessa tietoja käsittelevät luonnolliset henkilöt eivät lähtökohtaisesti ole rekisterinpitäjiä tai henkilötietojen käsittelijöitä. Ks. TSA 29 artikla. Luonnollinen henkilö voi kuitenkin toimia yhteisrekisterinpitäjänä yhteisön kanssa. Ks. esimerkiksi *Jehovan todistajat* -tapaus. Tietosuoja-asetuksessa määritellään lisäksi ”vastaanottaja”, ”kolmas osapuoli” ja ”edustaja”. Ks. TSA, 4 artikla, kohdat 9, 10 ja 17.

<sup>327</sup> TSA, 4 artikla, 8 kohta.

<sup>328</sup> TSA, 29 artikla; Krzystofek 2017, s. 145; Rücker – Kuger 2018, s. 32.

<sup>329</sup> WP 169, s. 27. TSA:ssa käytetään alikäsittelijästä käsitettä ”toinen henkilötietojen käsittelijä”.

<sup>330</sup> CNIL 2017, s. 2; Handbook on European Data Protection Law 2018, s. 107–108; Millard 2013.

oikeushenkilöllisyyttä ja toiseksi henkilötietojen käsittelyä rekisterinpitäjän lukuun.<sup>331</sup> Henkilötietojen käsittelijän määritelmän voidaan katsoa koostuvan kolmesta elementistä: oikeussubjektiudesta, henkilötietojen käsittelystä sekä rekisterinpitäjän lukuun toimimisesta. Ensimmäistä elementtiä on käsitelty jo rekisterinpitäjän määritelmän yhteydessä. Henkilötietojen käsittelijän oikeudellista muotoa arvioidaan samoin kriteerein kuin rekisterinpitäjän, eli oikeudellisella muodolla ei ole merkitystä rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän erottamisen kannalta, ja myös henkilötietojen käsittelijä voi periaatteessa olla luonnollinen henkilö. Lisäksi henkilötietojen käsittelijän on oltava rekisterinpitäjästä juridisesti erillinen taho.<sup>332</sup>

Henkilötietojen käsittelijä voi hoitaa vain tiettyä pientä osaa henkilötietojen käsittelystä tai sen vastuulla voi olla suurempi käsittelykokonaisuus.<sup>333</sup> Henkilötietojen käsittelijän rooli ei seuraa ainoastaan henkilötietojen käsittelystä, vaan tietyn tietojenkäsittelykokonaisuuden kontekstissa toisen tahon lukuun suoritetuista käsittelytoimista, sillä henkilötietojen käsittelijä saattaa toimia samaan aikaan tiettyjen tietojenkäsittelytoimien osalta rekisterinpitäjänä.<sup>334</sup> Tietosuojatyöryhmä kuvaa henkilötietojen käsittelijän toimia lähinnä ulkoistustoimeksiannoksi, mutta käytännössä kuitenkin mikä tahansa digitaalisen palvelun tarjoaja, jonka palveluun sisältyy henkilötietojen käsittelyä, on lähtökohtaisesti henkilötietojen käsittelijä. Henkilötietojen käsittelijän on toimittava rekisterinpitäjän antamien dokumentoitujen laillisten ohjeiden ja rekisterinpitäjän käsittelytarkoituksen mukaisesti.<sup>335</sup> Käytännössä nämä dokumentoidut ohjeet voivat ainakin osittain muodostua myös henkilötietojen käsittelijänä toimivan palveluntuottajan vakioehdoista. Seuraavassa keskityn tarkastelemaan ”henkilötietojen käsittelyä rekisterinpitäjän lukuun”.

### 3.2.3 Henkilötietojen käsittely

Henkilötietojen käsittelyn tarkastelu auttaa hahmottamaan henkilötietojen käsittelijän roolia, sekä sitä liikkumavaraa, jonka piirissä henkilötietojen käsittelijä voi toimia muuttumatta rekisterinpitäjäksi.<sup>336</sup> Henkilötietojen *käsittelyllä* tarkoitetaan TSA:ssa ”toimintoa tai

---

<sup>331</sup> WP 169, s. 25.

<sup>332</sup> Rücker – Kuger 2018, s. 31; WP 169, s. 25. Ks. tarkemmin 3.1.3 luku.

<sup>333</sup> WP 169, s. 25; Handbook on European Data Protection Law 2018, s. 107.

<sup>334</sup> WP 169, s. 25.

<sup>335</sup> TSA, 28 artikla, 3 kohta, a alakohta; CNIL 2017, s. 2.

<sup>336</sup> ICO 2014, s. 5.

toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista”.<sup>337</sup> Henkilötietojen käsittelyn määritelmä on erittäin laaja ja se kattaa käytännössä kaikki suoraan henkilötietoihin kohdistuvat toimenpiteet sekä muut henkilötietojen käyttöä ja käsittelyä sisältävät toimenpiteet riippumatta niiden kestosta tai intensiivisyydestä. Käsitelytoimet voivat olla sekä jatkuvia että vaihteellaisia.<sup>338</sup> Käsittelyn määritelmä sisältää sekä manuaalisen että automaattisen tietojenkäsittelyn. Automaattisessa tietojenkäsittelyssä käytetään teknologiaa, kun taas manuaalisen tietojenkäsittelyn suorittavat ihmiset ilman laitteita tai koneita.<sup>339</sup> Automaattista tietojenkäsittelyä on esimerkiksi kaikenlaisissa ohjelmistoissa tapahtuva käsittely, tietojen lataaminen verkkosivulle sekä hakukoneen suorittama käsittely.<sup>340</sup>

Automaattinen tietojenkäsittely kuuluu TSA:n soveltamisalaan sellaisenaan, mutta manuaalisen tietojenkäsittelyyn liittyy niin sanottu rekisterivaatimus, eli henkilötietojen on muodostettava tai niiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa.<sup>341</sup> TSA:n johdanto-osan mukaan ”[...] tämän asetuksen soveltamisalaan ei ole tarkoitus sisällyttää sellaisia asiakirjoja tai asiakirjakokoelmia kansilehtineen, joita ei ole järjestetty tiettyjen perusteiden mukaisesti”.<sup>342</sup> Asetuksessa ei täsmennetä mitä nämä tietyt perusteet ovat, mutta ilmeisesti edellytetään henkilötietojen luokittelua tai järjestämistä niin, että ne ovat saatavilla tiettyjen kriteerien perusteella.<sup>343</sup> Esimerkiksi kronologisessa järjestyksessä olevat, aakkostetut tai muiden ennalta määrättyjen kriteerien mukaan järjestettyjen henkilötietojen voisi katsoa kuuluvan TSA:n

---

<sup>337</sup> TSA, 4 artikla, 2 kohta.

<sup>338</sup> Handbook on European Data Protection Law 2018, s. 97; Voigt – von dem Bussche 2017, s. 9; Rücker – Kugler 2018, s. 10; Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 62; Feiler – Nikolaus – Weigl 2018, s. 10.

<sup>339</sup> Voigt – von dem Bussche 2017, s. 10.

<sup>340</sup> Unionin tuomioistuimen ratkaisu *Lindqvist*-tapaukseen, kohta 25; Handbook on European Data Protection Law 2018, s. 99. Ks. myös TSA, 2 artikla, 1 kohta; *Google Spain* -tapaus, kohta 41.

<sup>341</sup> TSA, 2 artikla, 1 kohta. Rekisterillä tarkoitetaan TSA:n 4 artiklan 6 kohdassa ”mitä tahansa jäsenneiltyä henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, josta tiedot ovat saatavilla tietyin perustein, oli tietojoukko sitten keskitetty, hajautettu tai toiminnallisin tai maantieteellisin perustein jaettu”. Ks. myös TSA:n johdanto-osa, 15 resitaali; *Jehovan todistajat* -tapaus. Henkilötietodirektiivissä (3 artikla) käytettiin käsittelyn määritelmän yhteydessä rekisteri-termin sijaan muotoilua ”rekisterin osa”.

<sup>342</sup> TSA:n johdanto-osa, resitaali 15.

<sup>343</sup> Handbook on European Data Protection Law 2018, s. 100; Krzysztofek 2017, s. 40.



soveltamisalaan.<sup>344</sup> Rekisteri on rekisteröidyn oikeuksien näkökulmasta määriteltävä laajasti ja sen on katsottu tarkoittavan muun muassa ”kaikkia” järjestettyjä henkilötietojen kokoelmia.<sup>345</sup> Rekisterivaatimuksen ydin on siinä, että tiedot on koottu yhteen paikkaan, josta ne ovat helposti ja yhtäaikaaisesti haettavissa myöhempää käyttöä varten.<sup>346</sup> Rekisterin määritelmän täytyminen ja TSA:n soveltamisalan piiriin kuulumisen ei edellytä, että rekisteri ”sisältää nimenomaisia kortistoja tai luetteloja tai muita hakua palvelevia järjestelyjä”.<sup>347</sup> Katson henkilötietojen suojan tehokkaan soveltamisen edellyttävän myös, että manuaalisen rekisterin epäjärjestys ei voi olla keino kiertää tietosuojasääntelyä tai muutenkaan tietosuojasetuksen soveltamisen esteenä.

Pelkkä pääsy tietoihin – kuten näyttöpäätteen etäkatselu – tai tietojen saataville asettaminen katsotaan henkilötietojen käsittelyksi.<sup>348</sup> Myös henkilötietojen säilyttäminen, esimerkiksi fyysisessä arkistossa, kovalevyllä, serverillä tai CD-levyllä katsotaan henkilötietojen käsittelyksi, vaikkei tietoja sanan yleiskielisessä merkityksessä aktiivisesti ”käsiteltäisi”.<sup>349</sup> Käsittely on EU-oikeudessa teknologianeutraali termi, eli käsittelyn määritelmän ei tulisi olla riippuvainen käytettävästä teknologiasta.<sup>350</sup> Myös lyhytkestoinen tai vähäiseen määrään tietoja kohdistuva käsittely sisältyy määritelmään.<sup>351</sup> Henkilötietojen käsittelyn laaja tulkinta käy ilmi sekä EUT:n että EIT:n oikeuskäytännöstä.<sup>352</sup> Käytännössä pääsy tietoihin erottaa henkilötietojen käsittelijän kolmansista osapuolista.

Bygraven mukaan henkilötietojen käsittelijä on se henkilö tai organisaatio, joka suorittaa varsinaiset käsittelytoimet, mukaan lukien ”tiedon keräämisen, rekisteröinnin ja varastoinnin”.<sup>353</sup> Ainoastaan käsittelytoimien perusteella ei kuitenkaan voi tehdä johtopäätöksiä siitä onko tarkasteltava taho henkilötietojen käsittelijä, sillä jotkut käsittelyn määritelmään

---

<sup>344</sup> TSA 4 artikla, 6 kohta; Rücker – Kugler 2018, s. 10; Krzysztofek 2017, s. 41; Voigt – von dem Bussche 2017, s. 10.

<sup>345</sup> *Jehovan todistajat* -tapaus, kohta 56.

<sup>346</sup> Näin estetään TSA:n kiertäminen säilyttämällä henkilötietoja paperisessa muodossa. Rücker – Kugler 2018, s. 10–11; *Jehovan todistajat* -tapaus, tuomiolauselma.

<sup>347</sup> *Jehovan todistajat* -tapaus, tuomiolauselma.

<sup>348</sup> Euroopan komission verkkosivut: Mitä on tietojenkäsittely?

<sup>349</sup> Kuner 2007, s. 75.

<sup>350</sup> Oster 2017, s. 329; TSA:n johdanto-osan, 15 resitaalin mukaan ”[...] luonnollisten henkilöiden suojelun olisi oltava teknologianeutraalia eli se ei saisi riippua käytetystä tekniikasta”.

<sup>351</sup> Voigt – von dem Bussche 2017, s. 10.

<sup>352</sup> Unionin tuomioistuimien on tulkinnut sekä henkilötietojen että käsittelyn määritelmää laajasti. Ks. esimerkiksi *Nowak*-tapaus, 34 kohta; EIT:n *Lopez Ribalda v. Spain* -tapaus, 56 kohta; *Lindqvist*-tapaus, 50 kohta.

<sup>353</sup> Bygrave 2002, s. 21.

sisältyvät toimet ovat yhteisiä sekä henkilötietojen käsittelijälle, että rekisterinpitäjälle.<sup>354</sup> Lisäksi on arvioitava tahon konkreettisia toimia tietyssä kontekstissa, sillä sama taho voi toimia sekä rekisterinpitäjänä että henkilötietojen käsittelijänä jonkun muun lukuun.<sup>355</sup> Teoriassa rekisterinpitäjä voi hoitaa kaikki varsinaiset käsittelytoimet itse tai vaihtoehtoisesti siirtää ne henkilötietojen käsittelijöille ja mahdollisille alikäsittelijöille. Vastaavasti henkilötietojen käsittelijä voi siirtää varsinaiset käsittelytoimet alikäsittelijälle.<sup>356</sup>

### 3.2.4 Rekisterinpitäjän lukuun

TSA:n mukaiseen henkilötietojen käsittelijän määritelmään sisältyy henkilötietojen käsitteleminen rekisterinpitäjän *lukuun* (eng. *on behalf of*), mikä voi käytännössä tarkoittaa pienen ja tarkoin määritellyn käsittelytoimen suorittamista rekisterinpitäjän puolesta, tai kaikkien varsinaisten käsittelytoimien ulkoistamista, sekä kaikkea tältä väliltä. Tietosuojatyöryhmän mukaan ”lukuun toimiminen” tarkoittaa toisen ”intressien palvelemista ja muistuttaa valtuutusta”, eli henkilötietojen käsittelijä ei käsittele tietoja omia tarkoituksiaan varten.<sup>357</sup> Tietosuojaoikeudellinen henkilötietojen käsittelyn tarkoitus on pidettävä erillään sekä henkilötietojen käsittelijän että rekisterinpitäjän liiketoiminnallisista tarkoituksista, vaikka nämä tarkoitukset voivat olla myös päällekkäiset. Lukuun toimiminen ei tarkoita ainoastaan rekisterinpitäjän intressien mukaan toimimista, vaan viittaa myös siihen, että käsittelijä toimii rekisterinpitäjän antaman mandaatin mukaisesti ja sen piirissä.<sup>358</sup> TSA:n suomenkielisessä versiossa käytetään henkilötietojen käsittelijän suorittamasta käsittelystä myös muotoilua ”rekisterinpitäjän puolesta”, mutta termeillä puolesta ja lukuun voidaan katsoa olevan TSA:ssa sama merkityssisältö.<sup>359</sup>

---

<sup>354</sup> ICO 2014, s. 5; WP 169, s. 25.

<sup>355</sup> WP 169, s. 25.

<sup>356</sup> Tällöin toisen henkilötietojen käsittelijän on suhteessa rekisterinpitäjään sitouduttava samoihin ehtoihin kuin käsittelijä on sitoutunut. Lisäksi alkuperäinen henkilötietojen käsittelijä on täysimääräisesti vastuussa toisen henkilötietojen käsittelijän velvoitteiden suorittamisesta suhteessa rekisterinpitäjään. TSA 28 artikla, 4 kohta.

<sup>357</sup> WP 169, s. 25; Rücker – Kuger 2018, s. 31.

<sup>358</sup> Rücker – Kuger 2018, s. 31.

<sup>359</sup> Ks. TSA:n johdanto-osa, resitaalit 74, 79 ja 81; TSA, 28 artikla, 4 kohta. Varsinaisen henkilötietojen käsittelijän määritelmän mukaan henkilötietojen käsittelijä käsittelee tietoja rekisterinpitäjän ”lukuun”. Myös henkilötietojen käsittelijää koskevassa 28 artiklan 1 kohdassa puhutaan käsittelyn suorittamisesta rekisterinpitäjän ”lukuun”, kun taas saman artiklan 4 kohdassa puhutaan käsittelytoimintojen suorittamisesta rekisterinpitäjän ”puolesta”. Vastaavasti esimerkiksi englanninkielisessä versiossa käytetään ainoastaan muotoilua ”*on behalf of*”. TSA:n suomenkielisen version terminologinen epäyhtenäisyys on synnyttänyt suomalaiseseen sopimuskieleen sanaparin ”puolesta ja lukuun”. Tietosuojaa koskevissa artikkeleissa termejä käytetään lähinnä

Oikeudellisessa kirjallisuudessa henkilötietojen käsittelijä kuvataan usein tahoksi, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän ohjeiden mukaisesti.<sup>360</sup> Ohjeiden antaminen sekä vastaanottaminen ilmentävät päätösvaltaa sekä jonkun muun kuin itsensä lukuun toimimista, ja ovat tulkinta-avuksi sen arvioinnissa, mikä taho tulee toimimaan henkilötietojen käsittelijänä ja mikä rekisterinpitäjänä. Lukuun toimiminen tarkoittaa toisen tahon määrittämien tarkoitusten (ja keskeisten keinojen) sekä ohjeiden mukaan toimimista.<sup>361</sup> TSA:n mukaan henkilötietojen käsittelijä (tai kukaan rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän alaisuudessa toimiva henkilö, jolla on pääsy henkilötietoihin), ei saa käsitellä niitä muuten kuin rekisterinpitäjän ohjeiden mukaisesti, ellei unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä toisin vaadita.<sup>362</sup> Lisäksi rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän on sovittava siitä, että käsittelijä käsittelee henkilötietoja ainoastaan rekisterinpitäjän antamien dokumentoitujen ohjeiden mukaisesti.<sup>363</sup>

TSA:n sanamuodon mukaan henkilötietojen käsittelijän rikkoessa asetusta ”*määrittämällä käsittelyn tarkoitukset ja keinot*, kyseistä henkilötietojen käsittelijää on pidettävä *tämän käsittelyn* rekisterinpitäjänä.”<sup>364</sup> Toisin sanoen henkilötietojen käsittelijä muuttuu rekisterinpitäjän antaman toimeksiannon ja ohjeiden ylittämällä tai rikkomisella rekisterinpitäjäksi, mikäli rikkominen tai ylitys kohdistuu ensimmäisen rekisterinpitäjän henkilötietojen käsittelyn tarkoituksiin ja keskeisiin keinoihin tai ylittää nämä. Todennäköisesti rekisterinpitäjäksi muuttuvan käsittelijän osalta kyse olisi tällöin luvattomasta henkilötietojen käsittelystä.<sup>365</sup> Ohjeiden rikkominen tai ylittäminen – muiden kuin tarkoitusten ja keskeisten organisatoristen tai teknisten keinojen osalta – saattaa puolestaan johtaa vahingonkorvausvastuuseen.<sup>366</sup> Myös kun rekisterinpitäjä ei ole antanut henkilötietojen käsittelijälle riittäviä ohjeita (tai ohjeissa on paljon liikkumavaraa), käsittelijän tulkitaan muuttuvan rekisterinpitäjäksi tämän määritelmässä käsittelyn tarkoitukset ja keinot.

---

vuorotellen, mutta tietosuojaa koskevien sopimusten kontekstissa on ymmärrettävää, että sopimusehdot on haluttu muotoilla mahdollisimman kattaviksi. Katso esimerkiksi Itä-Suomen yliopiston tietosuojasopimus, s. 2 ja 3.

<sup>360</sup> Oster, 2017, s. 330; Handbook on European Data Protection Law 2018, s. 101; Rücker – Kuger 2018, s. 32; TSA 28 ja 29 artikla.

<sup>361</sup> WP 169, s. 25.

<sup>362</sup> TSA, 29 artikla.

<sup>363</sup> TSA, 28 artikla, 3 kohta, a alakohta. TSA:n 28 artiklaan sisältyy myös muita rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän välisen sopimuksen vähimmäisvaatimuksia.

<sup>364</sup> TSA, 28 artikla, 10 kohta. Ks. myös WP 169, s. 25.

<sup>365</sup> Handbook on European Data Protection Law 2018, s. 109; Krzysztofek 2017, s. 147.

<sup>366</sup> TSA, 82 artikla, 2 kohta.

Lakanneessa henkilötietodirektiivissä säänneltiin sopimisvelvoitteesta ja rekisterinpitäjän ohjeiden mukaisesti toimimisesta samansuuntaisesti, mutta direktiivissä ei säännelty nimenomaisesti käsittelijän muuttumista rekisterinpitäjäksi.<sup>367</sup> Henkilötietodirektiivin aikaisen tietosuojatyöryhmän ohjeistuksen mukaan ”rekisterinpitäjän mandaatin ylittävä ja käsittelyn tarkoitusten tai keskeisten keinojen määrittelyyn osallistuva henkilötietojen käsittelijä on katsottava (yhteis)rekisterinpitäjäksi eikä henkilötietojen käsittelijäksi”.<sup>368</sup> Toisin sanoen tietosuojatyöryhmän mukaan rekisterinpitäjän mandaatin käsittelyn tarkoitukset ja keskeiset keinot määrittelemällä ylittävän henkilötietojen käsittelijän tulisi tulkita muuttuvan nimenomaan *yhteisrekisterinpitäjäksi*, sillä tämä toteuttaa parhaiten rekisteröidyn oikeuksia.<sup>369</sup>

Tietosuojatyöryhmän näkemys ohjeita rikkovan käsittelijän muuttumisesta nimenomaan yhteisrekisterinpitäjäksi on toistettu myös TSA:ta tulkitsevassa oikeudellisessa kirjallisuudessa sekä EU:n tietosuojakäsikirjassa, vaikka TSA:ssa sääntely poikkeaa tältä osin hieman henkilötietodirektiivistä ja tietojenkäsittelyyn osallistuneiden tahojen yhteisvastuu on laajempi.<sup>370</sup> Blume on jo henkilötietodirektiivin aikana tulkinnut, että rekisterinpitäjän toimeksiannon ylittänyt henkilötietojen käsittelijä voi muuttua joko itsenäiseksi tai yhteisrekisterinpitäjäksi.<sup>371</sup> TSA:ta tulkitsevassa EU:n tietosuojakäsikirjassa katsotaan käsittelijän muuttuvan rekisterinpitäjäksi alkuperäisen rekisterinpitäjän toimeksiantoa rikkoneen käsittelyn osalta täsmentämättä muuttuuko käsittelijä itsenäiseksi vai yhteisrekisterinpitäjäksi.<sup>372</sup> On huomioitava, että henkilötietojen käsittelyä pidetään vahingonkorvausoikeudellisin termein ankaran vastuun perustavana toimintana ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvällä korkealla riskillä voidaan perustella rekisterinpitäjän vastuuta henkilötietojen käsittelijän suorittamasta käsittelystä.<sup>373</sup> Tämä ei kuitenkaan sellaisenaan riitä perusteeksi yhteisrekisterinpitäjän määritelmän ja henkilötietojenkäsittelykokonaisuuteen liittyvän yhteisvastuun laajentamiselle.<sup>374</sup> Mikäli henkilötietojen käsittelijä on rekisterinpitäjän huolellisuudesta ja selvistä

---

<sup>367</sup> Henkilötietodirektiivi 16 artikla ja 17 artikla, 3 kohta.

<sup>368</sup> Mandaatin voidaan tulkita viittaavan rekisterinpitäjän antaman toimeksiannon rajoihin WP 169, s. 25; Ks. myös WP 128; Krzysztofek 2017, s. 147.

<sup>369</sup> WP 169, s. 25; WP 128.

<sup>370</sup> Handbook on European Data Protection Law 2018, s. 109; Krzysztofek 2017, s. 147; Van Alsenoy 2016.

<sup>371</sup> Blume 2013, s. 141.

<sup>372</sup> “Should a processor not respect the conditions for data processing as prescribed by the controller, the processor will have become a controller at least to the extent of the breach of the controller’s instructions.” Handbook on European Data Protection Law 2018, s. 108–109. Lähteessä viitataan TSA:n 82 artiklan 2 kohtaan.

<sup>373</sup> Van Dam 2013, s. 184. Ks. myös Julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus *Fashion ID* -tapaukseen, kohta 91.

<sup>374</sup> Ks. TSA 82 artikla.

ohjeista huolimatta rikkonut ohjeita sekä ylittänyt rekisterinpitäjän määrittelemät tarkoitukset ja keinot käsitelläkseen henkilötietoja omaan tarkoitukseensa, on automaattista yhteisrekisterinpitäjyyttä koskeva tulkinta mielestäni kyseenalaistettava.<sup>375</sup> Tahojen ei tällöin voida katsoa edes vahingossa määrittäneen käsittelyn tarkoituksia tai keskeisiä keinoja yhdessä.

Mikäli alkuperäisen rekisterinpitäjän määrittämät tarkoitukset ja keinot ylittäneen käsittelijän katsotaan muuttuvan itsenäiseksi rekisterinpitäjäksi, rekisteröidyn tosiasialliset mahdollisuudet vahingonkorvauksen saamiseen voivat olla huonommat kuin yhteisrekisterinpitäjiltä, sillä kun kyse ei ole ”samaan tietojenkäsittelyyn osallistumisesta”, ei rekisteröity voi vaatia korvausta rekisterinpitäjä A:n aiheuttamista vahingoista rekisterinpitäjä B:ltä. Sen sijaan yhteisrekisterinpitäjät olisivat yhteisessä vastuussa yhteisestä tietojenkäsittelystä, ja rekisteröidyllä on oikeus vaatia koko vahingonkorvaus kummalta tahansa<sup>376</sup>. Funktionaalisesta rekisterinpitäjän määritelmän tulkinnasta ei pitäisi poiketa ainoastaan sillä perusteella, että yhteisrekisterinpitäjyyden myötä korvausvelvolliset olisivat suhteessa rekisteröityyn vastuussa vahingonkorvausten koko summasta. Mielestäni rekisterinpitäjän mandaatin ylittäneen ”henkilötietojen käsittelijän” roolia olisi tulkittava kuten rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmiä yleensäkin, ja rekisterinpitäjän määritelmän tulkinnan on perustuttava tosiasiallisiin olosuhteisiin sekä osapuolten faktisiin toimiin. Mielestäni osapuolten ei varsinaisesti voida katsoa määritelleen tarkoituksia ja keinoja – edes vahingossa – yhdessä, sillä perusteella, että käsittelijä on yksipuolisesti käyttänyt henkilötietoja myös omiin – alkuperäisen rekisterinpitäjän tarkoituksista erillisiin – tarkoituksiin. Vaikka myös vastuu laittomasta käsittelystä on pystyttävä kohdistamaan johonkin, ei vastuuta tulisi laittomasti tietoja käsitelleen toisen rekisterinpitäjän lisäksi kohdistaa alkuperäiseen rekisterinpitäjään, mikäli tämä osoittaa toimineensa huolellisesti henkilötietojen käsittelijän valinnassa.

Henkilötietojen käsittelijän yksin suorittaman luvattoman tietojenkäsittelyn ei tulisi automaattisesti tulkita vastaavan tilanteita, joissa osapuolet tietämättään määrittelevät käsittelyn tarkoitukset ja keinot yhdessä, esimerkiksi osana ohjelmiston käyttöehtoja, sillä eivät

---

<sup>375</sup> TSA, 28 artikla, 1 kohta.

<sup>376</sup> TSA:n 82 artiklan 2 kohdan mukaan ”kukin tietojenkäsittelyyn osallistunut rekisterinpitäjä on vastuussa vahingosta, joka on aiheutunut käsittelystä, jolla on rikottu tätä asetusta. Henkilötietojen käsittelijä on vastuussa käsittelystä aiheutuneesta vahingosta vain, jos se ei ole noudattanut nimenomaisesti henkilötietojen käsittelijöille osoitettuja tämän asetuksen velvoitteita tai jos se on toiminut rekisterinpitäjän lainmukaisen ohjeituksen ulkopuolella tai sen vastaisesti”. Ks. TSA, 82 artikla, 4 ja 5 kohta.

ymmärrä sopimansa liiketoimintakokonaisuuteen sisältävän henkilötietojen käsittelyä. Katson, että TSA:ta *käsittelyn tarkoitukset ja keinot määrittämällä* rikkoneen henkilötietojen käsittelijän uuden roolin tulkinnan on vastattava rekisterinpitäjän ja yhteisrekisterinpitäjän määritelmien yleistä tulkintaa. Kuten luvussa 3.1.7 on todettu, yhteisrekisterinpitäjyyden kynnys on itsenäistä rekisterinpitäjyyttä matalampi, sillä yhteisrekisterinpitäjän toimet eivät välttämättä riitä muodostamaan itsenäistä tietojenkäsittelykokonaisuutta tai tarkoitusta, kun taas itsenäisen rekisterinpitäjän kohdalla näin on.<sup>377</sup>

Mikäli alun perin henkilötietojen käsittelijänä toiminut taho on rikkonut ainoastaan rekisterinpitäjän määrittelemiä keskeisiä keinoja ilman omia käsittelytarkoituksia, käsittelijän voidaan tulkita muuttuvan ainoastaan yhteisrekisterinpitäjäksi, sillä itsenäisen rekisterinpitäjän määritelmä ei täyty. Mikäli taas käsittelijä on alkanut käsittelemään alkuperäisen rekisterinpitäjän lukuun käsittelemiään tietoja tämän mandaatin ohella myös täysin omiin tarkoituksiinsa ja omin keinoin, on myös tulkinta itsenäisestä rekisterinpitäjyydestä mahdollinen.<sup>378</sup> Mikäli alkuperäinen rekisterinpitäjä sen sijaan tällaisessa tilanteessa hyväksyy nimenomaisesti tai hiljaisesti käsittelijän 28 artiklan 10 kohdan mukaiset rikkomukset, voidaan tahojen katsoa määritelleen käsittelyn tarkoitukset ja keinot yhdessä, ja käsittelijän voidaan näin ollen tulkita muuttuvan yhteisrekisterinpitäjäksi.<sup>379</sup> Katson tulkinnan käsittelijän muuttumisesta itsenäiseksi rekisterinpitäjäksi edellyttävän *de lege ferenda*, että ensimmäinen rekisterinpitäjä on toiminut huolellisesti henkilötietojen käsittelijän valinnassa eikä rekisterinpitäjän ja alun perin käsittelijänä toimineen voida katsoa edes vahingossa määritelleen osaa käsittelyn tarkoituksista tai keinoista yhdessä. Tulkinnessa on aina huomioitava tapauskohtaiset faktiset olosuhteet ja viime kädessä yksittäistapauksen tulkintaa – sekä rajanvetoa itsenäisen ja yhteisrekisterinpitäjyyden välillä – ohjaavat rekisteröidyn oikeudet sekä vapaudet.

### 3.2.5 Toinen henkilötietojen käsittelijä

Rekisterinpitäjän erityisen tai yleisen kirjallisen ennakkoluvan nojalla henkilötietojen käsittelijä voi käyttää toisen henkilötietojen käsittelijän (eng. *other processor*) palveluksia.<sup>380</sup>

---

<sup>377</sup> Yhteisrekisterinpitäjyyttä tulkitaan tarkemmin luvussa 3.1.7. Ks myös WP 169, s. 19.

<sup>378</sup> Vastaavasti tietojenkäsittelykokonaisuuden ulkopuolisen tahon alkaessa käsittelemään henkilötietoja omaan lukuunsa, muuttuu tämä rekisterinpitäjäksi. WP 202, s. 13.

<sup>379</sup> TSA, 28 artikla, 10 kohta.

<sup>380</sup> TSA, 28 artikla, 2 kohta.

Oikeudellisessa kirjallisuudessa ja viranomaismateriaaleissa käytetään toisesta henkilötietojen käsittelijästä myös käsitettä alikäsittelijä (eng. *sub-processor*).<sup>381</sup> TSA:ssa käytetään käsitettä ”toinen henkilötietojen käsittelijä”.<sup>382</sup> Toista henkilötietojen käsittelijää ei ole nimenomaisesti määritelty TSA:ssa, mutta aseuksesta käy ilmi, että toisella henkilötietojen käsittelijällä tarkoitetaan varsinaisen henkilötietojen käsittelijän erityisten käsittelytoimintojen suorittamiseksi rekisterinpitäjän puolesta käyttämää tahoa.<sup>383</sup> Henkilötietodirektiiviin perustuvissa komission mallisopimuslausekkeissa on määritelty ”alihankkijana toimiva käsittelijä”.<sup>384</sup> Tietosuojatyöryhmä kuvaa toista henkilötietojen käsittelijää käsittelijäksi, jolle ensimmäinen käsittelijä on delegoinut osan vastuullaan olevasta käsittelystä.<sup>385</sup> Henkilötietojen käsittelijän on solmittava mahdollisen alikäsittelijän kanssa rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän välistä sopimusta vastaava sopimus tai muu oikeudellinen asiakirja.<sup>386</sup> Tällaista asiakirjaa tai asiakirjaan sisältyviä määritelmiä osapuolten tietojenkäsittelyrooleista ei kuitenkaan voi pitää ratkaisevana alikäsittelijän roolin kannalta. Mikäli alikäsittelijä ei täytä velvoitteitaan, on ensimmäinen henkilötietojen käsittelijä täysimääräisesti vastuussa näiden velvoitteiden suorittamisesta suhteessa rekisterinpitäjään. Myös alikäsittelijän on tulkittava muuttuvan rekisterinpitäjäksi, mikäli tämä alkaa käsittelemään henkilötietoja omiin tarkoituksiinsa.

### 3.2.6 Henkilötietojen käsittelijän erottaminen muista toimijoista

ICO:n henkilötietodirektiivin aikaisen ohjeen mukaan henkilötietojen käsittelijän toimet rajoittuvat käsittelykokonaisuuden teknisempiin osiin, kuten tietojen säilyttämiseen, korjaamiseen ja poistoon. Tulkintakysymykset, ammattitaitoa vaativat tai henkilötietojen kannalta merkittävät päätökset kuuluvat aina rekisterinpitäjän vastuulle. Jotkin henkilötietojen käsittelyn elementit, kuten ”tietojen säilyttäminen, voivat sitä vastoin olla sekä rekisterinpitäjän

---

<sup>381</sup> Ks. esimerkiksi WP 195; WP 204; WP 214; WP 257; Handbook on European Data Protection Law 2018.

<sup>382</sup> TSA, 28 artikla, kohdat 2 ja 4.

<sup>383</sup> TSA, 28 artikla, 4 kohta.

<sup>384</sup> Millard 2013, s. 194. ”Alihankkijana toimivalla käsittelijällä tarkoitetaan tietojen tuojan tai jonkin muun alihankkijana toimivan käsittelijän toimeksiannosta toimivaa käsittelijää, joka hyväksyy vastaanottavansa tietojen tuojalta tai joltakin muulta tietojen tuojan alihankkijana toimivalta käsittelijältä henkilötietoja, jotka on siirron jälkeen tarkoitettu ainoastaan käsiteltäviksi tietojen viejän puolesta tämän antamien ohjeiden, liitteessä esitettyjen mallisopimuslausekkeiden ja alihankintana suoritettavaa käsittelyä koskevan kirjallisen sopimuksen ehtojen mukaisesti”. Euroopan komission päätös henkilötietodirektiivin mukaisista mallisopimuslausekkeista 5.2.2010, 3 artikla, e kohta.

<sup>385</sup> WP 169, s. 27.

<sup>386</sup> TSA, 28 artikla, 4 kohta; Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 296.

että henkilötietojen käsittelijän vastuulla”.<sup>387</sup> TSA:n myötä käsittelijän liikkumavaraa käsittelyn keinojen määrittämisessä rajaavat sopimuksen (tai muun 28 artiklan mukaisen oikeudellisen asiakirjan) ohella rekisterinpitäjän antamat dokumentoidut ohjeet.<sup>388</sup> Henkilötietojen käsittelijällä voi kuitenkin olla sopimusehtojen ja rekisterinpitäjän kirjallisten ohjeiden piirissä liikkumavaraa sopivien teknisten ja organisatoristen keinojen määrittelyssä, kunhan kyse ei ole käsittelyn *keskeisistä* keinoista.

ICO:n mukaan henkilötietojen käsittelijä voi – tietosuojasetuksen 28 artiklan mukaisen sopimuksen rajoissa – päättää ainakin seuraavista asioista:

- ”Mitä tietojärjestelmiä tai muita menetelmiä käytetään henkilötietojen keräämiseen;
- miten henkilötietoja tallennetaan;
- tietoturvan tasoa koskevat yksityiskohdat;
- välineet tai keinot, joita käytetään henkilötietojen hankkimiseen;
- henkilötietojen keräämiseen käytettävät keinot;
- noudatetaan menetelmää säilytyskauden varmistamiseksi; ja
- välineet, joita käytetään tietojen poistamiseksi tai hävittämiseksi”.<sup>389</sup>

Lista ei ole tyhjentävä, mutta ilmentää rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän roolien eroja.<sup>390</sup> Lähtökohtaisesti listassa kuvatut seikat eivät ole käsittelyn tarkoituksia tai keskeisiä keinoja. Toisaalta mikäli jokin edellä listatuista seikoista olisi yksittäistapauksessa rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien kannalta erittäin merkittävä, voidaan tämän seikan määrittävän tahon tulkita olevan rekisterinpitäjä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan tehdä vastakohtaispäätelmä, jonka mukaan henkilötietojen käsittelijä ei saa käyttää vaikutusvaltaa käsittelyn niihin osa-alueisiin, jotka ovat keskeisiä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien kannalta.<sup>391</sup> Käytännössä henkilötietojen käsittelijän tulisi kaikelta varalta konsultoida rekisterinpitäjää tällaisista rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän roolien rajalla olevista seikoista.

---

<sup>387</sup> ICO 2014, s. 5.

<sup>388</sup> TSA, 28 artikla, 3 kohta.

<sup>389</sup> ICO 2014, s. 6–7.

<sup>390</sup> ICO 2014, s. 7.

<sup>391</sup> *Google Spain* -tapaus, kohdat 25, 34, 38, 84 ja 97; *Wirtschaftsakademie*-tapaus, kohdat 26–28, 56 ja 71; *Jehovan todistajat* -tapaus, kohdat 35 ja 66.



### 3.5 Välituloksia

Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien tulkinnassa sekä näiden välisessä rajanvedossa on edellä noussut esille joitakin määrääviä elementtejä, joiden voidaan katsoa ohjaavan määritelmien tulkintaa sekä niiden välistä rajanvetoa jossain määrin suuntaan tai toiseen. Määritelmien tulkinta ei varsinaisesti perustu tiettyjen elementtien punnintaan tai arviointikriteerien systemaattiseen soveltamiseen sellaisenaan. Yksittäisten elementtien sijaan rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmän tulkinta perustuu viime kädessä luonnollisten henkilöiden eli rekisteröityjen perusoikeuksiin ja -vapauksiin, ja näiden oikeushyvien teleologiseen suojaamiseen.<sup>392</sup> Unionin tuomioistuimen tulkintakäytännössä rekisterinpitäjän määritelmän ja laajemminkin henkilötietojen suojan tulkinta lähtee yleensä liikkeelle toteamuksesta, että unionin tietosuojasääntelyn tavoitteena on rekisteröityjen tehokas ja kattava suojelu.<sup>393</sup>

Henkilötietodirektiivin aikaisessa rekisterinpitäjän määritelmää tulkitsevassa oikeuskäytännössä on luonnollisten henkilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien yhteydessä viitattu ”erityisesti yksityisyyden suojaan”. Vastaavasti TSA:n yhtenä tavoitteena on suojella luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia ja ”erityisesti heidän oikeuttaan henkilötietojen suojaan”. Unionin tuomioistuimen rekisterinpitäjän määritelmää tulkitsevissa ratkaisuissa korostuu teleologinen tulkinta sekä suhteellisuusarviointi, ja rekisterinpitäjän määritelmää tulkitsevien ratkaisujen yhteinen piirre näyttäisi olevan erityisesti perusoikeusmyönteisyys.<sup>394</sup> Henkilötietojen suojan voidaan katsoa turvaavan monia perustavanlaatuisia oikeuksia, joita ei ole käytännössä mahdollista muotoilla yksinkertaisiksi yleispäteviksi normeiksi tai pilkkoa tyhjentävästi rekisterinpitäjyyttä ilmentäviksi elementeiksi. Pelkästään henkilötietojen suoja ja yksityisyys ovat käsitteinä haastavia määritellä, sillä ne toteuttavat myös monia muita perusoikeuksia.<sup>395</sup> EU:n tietosuojasääntelyssä suojattava oikeushyvä puolestaan sidotaan vielä laveampaan sanamuotoon: ”luonnollisen henkilön perusoikeuksiin ja

---

<sup>392</sup> TSA:n johdanto-osa, 1–3 resitaalit; TSA Ks. esimerkiksi *Wirtschaftsakademie*, kohdat 26, 28 ja 56, *Google Spain* -tapaus, kohdat 66 ja 74; *Jehovan todistajat* -tapaus, kohdat 35 ja 66.

<sup>393</sup> Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus *Wirtschaftsakademie*-tapaukseen, kohdat 44 ja 45. Ks. myös Blanc 2018, s. 122 ja 123

<sup>394</sup> *Google Spain* -tapaus, kohdat 25, 34, 38, 84 ja 97; *Wirtschaftsakademie*-tapaus, kohdat 26–28, 56 ja 71; *Jehovan todistajat* -tapaus, kohdat 35 ja 66.

<sup>395</sup> Ks. esimerkiksi HE 96/1998, s. 4–5; Fuster 2014.

-vapauksiin”.<sup>396</sup> Tämä tekee täysin selkeän ja ennakoitavan rajanvedon rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien soveltamisen välillä käytännössä mahdottomaksi. Henkilötietojen suojan moniulotteinen perusoikeusluonne lienee myös osasy s siihen, että henkilötietojen suojaa, kuten yksityisyyttäkään, ei ole oikeus- tai muissa tieteissä onnistuttu määrittelemään yksiselitteisesti.<sup>397</sup> Unionin perusoikeusmyönteisen soveltamiskäytännön kiteyttämistä selkeiksi rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän roolia ilmentäviksi elementeiksi vaikeuttaa lisäksi teknologian kehitys ja ympäristön nopea muutos laajemmin.<sup>398</sup>

Rekisterinpitäjä – henkilötietojen käsittelijä -konseptin tulkintaa on oikeuskäytännössä, oikeudellisessa kirjallisuudessa sekä tietosuojatyöryhmän ja erilaisten viranomaisten ohjeissa kuvattu funktionaaliseksi. Funktionaalisuus voidaan nähdä keinona tai tietosuojaoikeuden tulkintaperiaatteena, jonka avulla rekisteröidyn oikeussuojan tarve ja tosiasiallisesti vastuussa oleva taho saadaan kohtaamaan. Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän näkökulmasta funktionaalisuus voi kuitenkin näyttäytyä ennakoimattomuutena. Blanc on verrannut rekisterinpitäjän määritelmän tulkinnassa käytettävää funktionaalista lähestymistapaa kilpailuoikeuden yrityksen käsitteen (eng. *concept of undertakings*) tulkintaan; Myös tämän määritelmän soveltaminen johtaa sellaisten toimijoiden sisällyttämiseen tähän määritelmään, jotka eivät olisi ensin ymmärtäneet kuuluvansa sen piiriin.<sup>399</sup> Laaja ja funktionaalinen tulkinta ei selkeytä rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän välistä rajanvetoa. Oikeuskäytännön, oikeudellisen kirjallisuuden ja viranomaisohjeiden pohjalta on kuitenkin tunnistettavissa joitakin toistuvia kriteereitä sekä määrääviä tekijöitä rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien välisen rajanvedon ja tulkinnan selkeyttämiseksi.

Rekisterinpitäjän määritelmän tulkinnassa käsittelyn tarkoitusten ja keinojen määrittely nousee ylitse muiden määritelmän elementtien.<sup>400</sup> Käsittelyn tarkoitukset muodostavat henkilötietojen suojan tapauskohtaisessa tulkinnassa rekisteröidyn oikeushyviä vasten punnittavan intressin. Tarkoitusten määrittely johtaa aina rekisterinpitäjyyteen, mutta teknisten ja organisaattoristen keinojen määrittelyn rekisterinpitäjä voi delegoida, mikäli kyse ei ole keskeisistä

---

<sup>396</sup> Ks. esimerkiksi *Wirtschaftsakademie*-tapaus; *Google Spain* -tapaus.

<sup>397</sup> Ks. Lindroos-Hovinheimo 2015, s. 123; Ferretti 2014, s. 846–847; Solove 2008, s. 78–100.

<sup>398</sup> Ks. esimerkiksi Bygrave 2002, s. 21; De Hert – Papakonstantinou 2016, s. 184; Van Alsenoy 2012, s. 25; WP 169, s. 7; Kuner 2007, s. 72; Blume 2013, s. 140–144.

<sup>399</sup> Blanc 2018, s. 123.

<sup>400</sup> WP 169, s. 8; *Google Spain* -tapaus; *Rynes*-tapaus.

keinoista.<sup>401</sup> Myös nimenomaisesti samanaikaista sekä tarkoituksia että keinoja koskevaa päätöksentekoa on pidetty (itsenäisen) rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän merkittävimpänä erona.<sup>402</sup> Henkilötietojen käsittelijän ja rekisterinpitäjän välinen raja menee näin ollen käsittelyn keskeisten keinojen määrittelyssä; Henkilötietojen käsittelijä voi osallistua ainoastaan sellaisten organisatoristen ja teknisten keinojen määrittämiseen, jotka eivät ole keskeisiä rekisteröidyn oikeuksien näkökulmasta. Mikäli taho sen sijaan osallistuu tarkasteltavan tietojenkäsittelykokonaisuuden keskeisten keinojen – mutta ei tarkoitusten – määrittelyyn, on kyse henkilötietojen käsittelijän sijaan yhteisrekisterinpitäjästä. Seuraavien seikkojen perusteella voidaan päätellä, että kyse on todennäköisemmin rekisterinpitäjästä kuin henkilötietojen käsittelijästä:

- ”Tahon riippumattomuus toisen sopijapuolen ohjeista;
- vastaanotettujen tietojen yhdistäminen omiin tietokantoihin;
- tietojen käyttäminen omiin tarkoituksiin, joista ei sovittu toisen sopijapuolen kanssa;
- tietoja käsittelevä taho on kerännyt tiedot rekisteröidyltä oikeudellisen suhteen perusteella
- taho on vastuussa tietojenkäsittelyn laillisuudesta ja tietojen oikeellisuudesta.”<sup>403</sup>

Käytännössä kuitenkin myös määritelmien yksittäisten elementtien, kuten keskeisten keinojen, tulkintaa ohjaavat viime kädessä rekisteröidyn oikeudet. Tietosuojatyöryhmän mukaan seuraavat tekijät voivat olla hyödyksi eri toimijoiden roolien arvioinnissa:

- ”Rekisterinpitäjän antamien ohjeiden taso, joka määrittää henkilötietojen käsittelylle jäävän liikkumavaran,
- Rekisterinpitäjän suorittama valvonta; jatkuva ja huolellinen valvonta osoittaa, että rekisterinpitäjällä on kontrolli käsittelytoimista,
- Rekisterinpitäjän rekisteröidylle antama vaikutelma sekä rekisteröityjen tähän näkyvyyteen perustamat odotukset,<sup>404</sup> ja

---

<sup>401</sup> WP 169, s. 32.

<sup>402</sup> Krzysztofek 2017, s. 148.

<sup>403</sup> Voigt – von dem Bussche 2017, s. 19.

<sup>404</sup> Ks. WP 169, s. 28, esimerkki 20.

- Osapuolten asiantuntijuus, sillä joissain tapauksissa palveluntoimittajan perinteinen rooli ja asiantuntemus ovat määräävässä asemassa, ja saattavat johtaa rekisterinpitäjyyteen.”<sup>405</sup>

Katson, että suullisten ja kirjallisten ohjeiden lisäksi on korostettava erityisesti osapuolten tosiasiallisten toimien merkitystä. Vastuiden delegointi ja ohjeiden antaminen voi ilmentää vaikutusvallan käyttöä ja viitata rekisterinpitäjyyteen, mutta ohjeita ja toimeksiantoja enemmän merkitsevät osapuolten faktiset toimet. Rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseen rekisterinpitäjä – henkilötietojen käsittelijä -konseptilla liittyy myös haasteita, erityisesti rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän kannalta. On selvää, että rekisteröidyn oikeudet ja vapaudet painavat rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien tulkinnassa paljon, mutta on tarkasteltava myös niitä rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän näkökulmasta painavia oikeushyviä, joita vasten rekisteröidyn oikeuksia punnitaan. Seuraavassa luvussa arvioidaan lyhyesti rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän oikeusvarmuutta rekisterinpitäjä – henkilötietojen käsittelijä -konseptin soveltamisessa.

---

<sup>405</sup> WP 169, s. 28.

## 4 REKISTERINPITÄJÄ – HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELIJÄ -KONSEPTIN ARVIOINTIA

Tutkielman kolmannen luvun pohjalta voidaan todeta, että rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien tulkintaan, ja erityisesti määritelmien väliseen rajanvetoon, liittyy huomattava määrä oikeudellista epävarmuutta, mikä näyttäytyy käytännön toimijoiden hankaluutena ennakoida ja tunnistaa oma roolinsa tietojenkäsittelykokonaisuudessa. Työn fokus on tähän asti ollut rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien välisessä rajanvedossa ja tulkinnassa rekisteröidyn oikeuksien toteuttajana; Ne turvaavat laajan ja funktionaalisen tulkinnan vuoksi rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia varsin hyvin. On kuitenkin perusteltua tarkastella myös rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän oikeudellista asemaa järjestelmässä, joka vaikuttaisi turvaavan rekisteröidyn oikeuksia näiden tahojen kustannuksella. Näin ollen tässä kohtaa tutkielmaa on perusteltua vaihtaa näkökulmaa ja tarkastella lyhyesti rekisterinpitäjä – henkilötietojen käsittelijä -konseptin haasteita ja erityisesti rekisterinpitäjän sekä henkilötietojen käsittelijän oikeusvarmuuden toteutumista.

### 4.1 Oikeusvarmuus ennakoitavuutena EU-oikeudessa

Henkilötietojen käsittelykokonaisuuden yksittäinen toimija ei voi tietää kaikkia tietosuojavelvoitteitaan, mikäli taho ei tiedä, toimiiko se rekisterinpitäjänä vai henkilötietojen käsittelijänä.<sup>406</sup> Toimijoiden epävarmuus ja väärät käsitykset omista velvoitteistaan vaikeuttavat ja hidastavat myös rekisteröidyn oikeuksien toteutumista. TSA:n noudattaminen, rekisteröidyn oikeuksien toteutuminen, ja yleisesti tehokas tietosuojalainsäädäntö edellyttävät, että rekisterinpitäjät sekä henkilötietojen käsittelijät tunnistavat roolinsa ennen henkilötietojen käsittelyn aloittamista.<sup>407</sup> Edellytys, siitä että toimijan on pystyttävä ennakoimaan velvoitteensa, kuvataan yleensä oikeusvarmuuden periaatteen ilmentymäksi.<sup>408</sup> Oikeusvarmuus (eng. *legal certainty*) on EU-oikeudessa kirjoittamaton yleinen periaate, jolle ei löydy yksiselitteistä määritelmää.<sup>409</sup>

---

<sup>406</sup> Kuner 2007, s. 72.

<sup>407</sup> Ks. myös TSA:n johdanto-osa, resitaali 79.

<sup>408</sup> *Deutsche Bahn v. Komissio* -tapaus, kohta 113; *Global Garden* -tapaus, kohta 63; *Ireland v. Commission* -tapaus, kohta 69. Ks. myös Barnard – Peers 2014, s. 209.

<sup>409</sup> Barnard – Peers 2014, s. 209.

Oikeusvarmuus heijastaa suhteellisuusperiaatteen ohella oikeusvaltioperiaatteelle perustuvia keskeisiä arvoja.<sup>410</sup> Oikeusvarmuutta voisi kuvata sateenkaariperiaatteeksi, jolla on EU-oikeudessa monia ilmentymiä.<sup>411</sup> Oikeusvarmuuden on katsottu edellyttävän oikeusvaikutuksia omaavilta päätöksiltä sekä ennakoitavuutta että hyväksyttävyyttä.<sup>412</sup> Oikeudellisten sääntöjen on oltava selkeitä ja täsmällisiä, ja on pyrittävä varmistamaan, että yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluvat tilanteet ja oikeudelliset suhteet ovat ennakoitavissa.<sup>413</sup> Lisäksi periaate edellyttää, että yksilöiden on kyettävä selvittämään yksiselitteisesti heidän oikeutensa ja velvollisuutensa ja pystyttävä toimimaan näiden mukaisesti.<sup>414</sup> Oikeusvarmuuden on varsin yleisesti katsottu olevan lainkäytön ennakoitavuutta edellyttävä yleinen oikeusperiaate.<sup>415</sup> Raitio kuvaa oikeusvarmuutta monitahoiseksi ja muiden periaatteiden kanssa limittyneeksi periaatteeksi, jota ei välttämättä lainkaan voida määritellä.<sup>416</sup> Periaate ei kuitenkaan ole niin monitulkintainen, että sitä ei voisi käyttää onnistuneesti oikeudellisena argumenttina.<sup>417</sup> Unionin oikeuskäytännössä oikeusvarmuuden määrittelyssä on perinteisesti korostettu ennakoitavuusvaatimusta.<sup>418</sup> Oikeusvarmuuden monista ulottuvuuksista huolimatta keskityn tässä yhteydessä lähinnä ennakoitavuuteen oikeusvarmuuden tavoitteena tai edellytyksenä.<sup>419</sup>

---

<sup>410</sup> Barnard – Peers 2014, s. 208; Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 441.

<sup>411</sup> Groussot 2006, s. 24; Raitio 2016, s. 291. Esimerkiksi lainvoimaisen tuomion pysyvyys ja oikeuskäytännön yhtenäisyys toteuttavat oikeusvarmuutta. Oikeusvarmuus laajassa merkityksessään on myös oikeusvaltion edellytys. Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 441–442.

<sup>412</sup> Aarnio 1987, s. 3; Peczenik 1989, s. 32.

<sup>413</sup> Ks. esimerkiksi *Ireland v. Commission* -tapaus, kohta 69; *Deutsche Bahn v. Komissio* -tapaus, kohta 113; *Global Garden* -tapaus, kohta 63.

<sup>414</sup> Ks. esimerkiksi *ROM-projecten* -tapaus, kohta 25.

<sup>415</sup> Oikeudellisessa kirjallisuudessa on myös viitattu erityisesti EU-oikeuden ennakoitavuusvaatimusta korostavaan oikeusvarmuuden tulkintaan. Raitio 2016, s. 292; Raitio 2017, s. 88–89.

<sup>416</sup> Raitio 2003, s. 125.

<sup>417</sup> ”Tätä ilmentää se, kuinka oikeusvarmuus on oikeuskäytännössä täsmentynyt”. Raitio 2017, s. 92. Oikeusvarmuuden periaate on tunnistettu Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ensimmäistä kertaa 60-luvun alussa. Ks. tapaukset *Bosch* ja *SNUPAT*.

<sup>418</sup> Raitio 2016, s. 297–298; Raitio 2017, s. 88–89.

<sup>419</sup> Ennakoitavuus voidaan myös nähdä oikeusvarmuuden periaatteen ulottuvuuksien kanssa päällekkäisenä käsitteenä. Portuese – Gough – Tanega 2014, s. 132. Raitio on kuvannut oikeusvarmuutta lainkäytön ja hallintotoiminnan ennakoitavuutta edellyttäväksi yleiseksi oikeusperiaatteeksi. Raitio 2016, s. 297–298; Raitio 2017, s. 88–89. Ks. esimerkiksi *Ireland v. Commission* -tapaus, kohta 69; *Duff and Others* -tapaus, kohta 20. Oikeusvarmuus liittyy myös oikeusvoiman (*res judicata*) ja kansallisen prosessiautonomian tulkintaan, sillä ennakoitavuusedellytys voi olla vaakakupissa vastakkain eurooppaoikeuden tehokkaan toteutumisen kanssa. Oikeusvarmuutta ei tässä yhteydessä käytetä välineenä EU:n ja jäsenvaltioiden välisten suhteiden arviointiin. Erityisesti lakisääteisen rekisterinpitäjyyden kontekstissa tällainen pohdinta olisi paikallaan, mutta se on jätettävä jatkotutkimuksen varaan. Raitio 2017, s. 90–91.

Ennakoitavuutta edellytetään sekä lain sanamuodolta että tuomioistuimen ratkaisuilta.<sup>420</sup> Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yleinen oikeusvarmuuden periaate, ”edellyttää muun muassa, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä, ja että niiden seuraukset ovat ennakoitavissa varsinkin silloin, kun niillä voi yksityishenkilöiden ja yritysten kannalta olla epäedullisia seurauksia”.<sup>421</sup> Oikeussubjektien on pystyttävä ilman epävarmuutta hahmottamaan oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erottamaan laillinen ja laitoin toiminta toisistaan. Mitä suurempia vaikutuksia normista aiheutuu luonnolliselle tai oikeushenkilölle, sitä vahvemmin periaate vaikuttaa.<sup>422</sup> Oikeusvarmuusarvioinnissa korostuu yritysten näkökulmasta erityisesti taloudellisten vaikutusten ennakointi ja luonnollisten henkilöiden osalta perusoikeusnäkökulma.<sup>423</sup> Luonnollisen henkilön perustavanlaatuiset oikeudet, kuten lainkäytön ja hallinnon ennakoitavuuden oletus, painavat oikeushyvien punninnassa lähtökohtaisesti enemmän kuin tietojenkäsittelykokonaisuudessa toimivan yhtiön tai viranomaisen taloudelliset intressit, punnittaessa näitä vasten rekisteröidyn oikeuksia- ja vapauksia.

#### 4.2 Rekisterinpitäjä – henkilötietojenkäsittelijä -konseptin haasteista

Rekisterinpitäjä – henkilötietojen käsittelijä -konseptin soveltamisen haasteet ilmenevät erityisesti rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän välisessä rajanvedossa. Tarkoituksiin ja keskeisiin keinoihin käytettävän vaikutusvallan erottaminen on sitä vaikeampaa mitä useampi toimija tietojenkäsittelyyn liittyy ja mitä verkottuneempi tietojenkäsittelykokonaisuus on. Lisäksi vaikutusvallan käytön näkökulmasta rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien ”väliin” mahtuu vielä yhteisrekisterinpitäjäyys moninaisine ilmentymineen. Sillä, onko taho rekisterinpitäjä vai henkilötietojen käsittelijä, on merkittäviä vaikutuksia osapuolten välisen vastuunjaon ja velvoitteiden kannalta.<sup>424</sup> Kaikissa edellä mainituissa relaatioissa osapuolten väliset velvoitteet sekä velvoitteet rekisteröidyn suuntaan

---

<sup>420</sup> Lainsoveltamisessa oikeusvarmuus liittyy sekä jutun tosiasioihin että relevanttiin normistoon. Tosin on huomioitava, että EU-oikeuden ennakoitavuudelle tuo lisähaastetta EU:n oikeuskulttuurin moninaisuus. Esimerkiksi Tuori katsoo, että lainkäytön ennakoitavuus ja oikeusvarmuus edellyttävät oikeuskulttuurilta jonkinlaista yhtenäisyyttä. Raitio 2016, s. 292; Tuori 2007, s. 424.

<sup>421</sup> Raitio 2017, s. 88–89; Raitio 2016, s. 292; *Intertanko*-tapaus, kohta 69; *Förster*-tapaus, kohta 67, *Dow AgroSciences* -tapaus.

<sup>422</sup> Mäenpää 2011, s. 275.

<sup>423</sup> Ks. esimerkiksi *SNUPAT* -tapaus.

<sup>424</sup> Direktiivin aikana suurin osa tietosuojavelvoitteista kohdistui rekisterinpitäjiin, rekisterinpitäjät olivat lähtökohtaisesti vastuussa tietosuojarikkomuksista ja henkilötietojen käsittelijöillä oli merkittävästi pelkistetympi rooli. Vaikka rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän välinen vastuunjako tasoittui TSA:n myötä, on rekisterinpitäjä – henkilötietojen käsittelijä -jaottelu yhä määräävä tekijä osapuolten vastuun kannalta. Van Alsenoy 2016, s. 26 ja 287; Kuner 2007, s. 69–70; Henkilötietodirektiivi, 23 artikla.

riippuvat toimijan roolista. Epävarmuus toimijoiden rooleista vaikeuttaa selkeää vastuunjako, käsittelyn läpinäkyvyyttä ja samalla myös heikentää rekisteröidyn oikeuksien toteuttamista.<sup>425</sup> TSA:n johdanto-osassa painotetaan TSA:ssa säädettyjen vastuualueiden selkeää jakamista rekisteröidyn oikeuksien suojelussa.<sup>426</sup> Tehokasta henkilötietojen suojaa toteuttava selkeä vastuunjako edellyttää varmuutta toimijoiden rooleista.<sup>427</sup> Lainkäytössä ennakoitavuus liittyy jutun tosiasioihin ja relevanttiin normistoon.<sup>428</sup>

Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien tulkinnan ja erottamisen haasteellisuutta ilmentää hyvin *Wirtschaftsakademie*-tapauksen unionin tuomioistuimen suurta jaostoa edeltänyt käsittely. Tapaus kävi monessa Saksan kansallisessa instanssissa, joissa *Wirtschaftsakademien* roolia henkilötietojen käsittelyssä tulkittiin hyvin eri tavoin.<sup>429</sup> Esimerkiksi Saksan liittovaltion ylin hallintotuomioistuin katsoi, että *Wirtschaftsakademie* ei voi olla tapauksessa rekisterinpitäjä, sillä taholla ei ole oikeudellista eikä tosiasiallista vaikutusta varsinaisiin käsittelytoimiin.<sup>430</sup> Oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden edellytys ei kuitenkaan saa estää oikeuskäytännön kehittymistä.<sup>431</sup> Henkilötietojen suojan soveltamisympäristön muuttuessa nopeasti – ja henkilötietojen suojan tarpeen mahdollisesti kasvaessa – tarvitaan dynaamis-evoluutiivista tulkintaa, mutta toisaalta punninnassa on huomioitava myös esimerkiksi laillisuus- sekä suhteellisuusperiaate. Tapauksista vain pieni murto-osa päättyy unionin tuomioistuimeen, joten yritysten ja luonnollisten henkilöiden (sekä muiden käsittelykokonaisuuteen osallistuvien tahojen) on toimittava tuomioistuimen roolissa arvioimassa henkilötietojen käsittelyssä suojaa tarvitsevien perusoikeuksia ja eri toimijoiden intressejä.<sup>432</sup>

Yksittäisen toimijan tulkintatoimintaa vaikeuttaa myös tietosuojaroolien suhteellisuus, sillä käytännössä samat toimet voivat eri käsittelykokonaisuuksissa, niiden mittasuhteista ja muiden osapuolten toimista johtuen riippuen johtaa eri lopputulokseen rekisterinpitäjyyttä tulkittaessa, ja tahon on omien toimiensa lisäksi arvioitava myös käsittelyn muiden osapuolten nykyisiä ja tulevia käsittelytoimia. Esimerkiksi siinä kuvitteellisessa tilanteessa, että

---

<sup>425</sup> Blume 2013, s. 140.

<sup>426</sup> TSA:n johdanto-osa, 79 resitaali.

<sup>427</sup> Blume 2013, s. 140.

<sup>428</sup> Raitio 2016, s. 292.

<sup>429</sup> *Wirtschaftsakademie*-tapaus, kohdat 16–23.

<sup>430</sup> *Wirtschaftsakademie*-tapaus; kohdat 22–23. Blanc 2018, s. 121.

<sup>431</sup> Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 442.

<sup>432</sup> Spahiu 2015, s. 694. Ks. unionin tuomioistuimen punninnasta myös esimerkiksi *Google Spain* -tapaus, kohdat 74, 81 ja 86.



verkkoyhteisöpalvelu Facebook ei käsitteisi henkilötietoja omaan tarkoitukseensa, olisi fanisivun Facebookiin perustava taho todennäköisesti itsenäinen rekisterinpitäjä.<sup>433</sup> Jokaisen toimijan vaikutusvaltaa on arvioitava suhteessa koko tietojenkäsittelykokonaisuuteen. Yhdessä tietojenkäsittelykokonaisuudessa tietty henkilötietojen käsittelyn keino saattaa osoittautua keskeiseksi, kun taas toisessa näin ei ole. Tietty tekniset tai organisatoriset keinot saattavat tietyntyyppisessä liiketoimintamallissa, tai käsiteltäessä esimerkiksi arkaluonteisia henkilötietoja tai lasten henkilötietoja, lukeutua herkemmin keskeisiksi keinoiksi.

Tietojenkäsittelykokonaisuuden muiden osapuolten toimien lisäksi rekisteröidyn henkilötietojen suojan tarpeeseen ja punnintaan – sekä välillisesti rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien tulkintaan – vaikuttavat myös rekisteröidyn ominaisuudet ja esimerkiksi tietojen arkaluonteisuus.<sup>434</sup> Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on yksityisyyden ja henkilötietojen suojan tarpeen punninnassa annettu painoarvoa myös sille, onko rekisteröity esimerkiksi julkisuuden henkilö tai rikollinen.<sup>435</sup> Mielestäni tapauskohtaiseen oikeussuojan tarpeen tulkintaan voi vaikuttaa myös esimerkiksi se, onko kyse lapsesta tai muusta erityisen suojan tarpeen omaavasta henkilöstä. Katson rekisterinpitäjä – henkilötietojen käsittelijä -konseptin soveltamiseen liittyvän ”epävarmuuden” olevan seurausta enimmäkseen siitä, että rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmät ovat väline rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiseen. Näitä käsitteitä voidaan selkeyttää pilkkomalla ne erilaisiin määrittäviin elementteihin, mutta määritelmien tulkinnan ratkaiseva tekijä on viime kädessä rekisteröidyn tapauskohtaisiin tosiseikkoihin sidottu tarve henkilötietojen – eli perustavanlaatuisen oikeuksien ja vapauksien – suojaan.<sup>436</sup>

Tapauskohtaisten olosuhteiden ja vaikutusvallan arviointia vaikeuttaa tulkinnan kokonaisvaltaisen näkökulman ohella tulkinnan ajankohta. Jotta tietojenkäsittelykokonaisuuteen osallistuvat toimijat pystyisivät täyttämään tietosuojavelvoitteensa, on heidän oltava perillä rooleistaan ennen tietojenkäsittelyyn ryhtymistä. Myös tietosuojatyöryhmä on todennut, että se, mikä painoarvo tarkoituksille tai keinoille annetaan rekisterinpitäjän määritelmän osana, riippuu tapauskohtaisista tosiseikoista.<sup>437</sup> Osapuolten vaikutusvalta ja toimet voivat myös

---

<sup>433</sup> Vrt. *Wirtschaftsakademie*-tapaus.

<sup>434</sup> Ks. esimerkiksi TSA:n johdanto-osa, resitaali 51.

<sup>435</sup> Spiahiu 2015, s. 695. Ks. myös *Google Spain* -tapaus, kohta 97.

<sup>436</sup> Ks. esimerkiksi *Wirtschaftsakademie*, kohdat 26, 28 ja 56, *Google Spain* -tapaus, kohdat 66 ja 74; *Jehovan todistajat* -tapaus, kohdat 35 ja 66.

<sup>437</sup> WP 169, s. 13.

muuttua ajan kuluessa, mikä puolestaan saattaa muuttaa koko tietojenkäsittelyasetelmaa ja osapuolten välisten toimien tasapinoa; Tällaiset muutokset saattavat vaikuttaa toimijan rooliin henkilötietojen käsittelyssä. Usein muuttuneita olosuhteita arvioidaan vasta jälkikäteen, mikä puolestaan saattaa johtaa oikeudettomaan tietojenkäsittelyyn.

Suhteellisuusperiaatteen ja unionin teleologisen sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteisen lain tulkinnan valossa yritysten taloudellinen intressi painaa oikeusvarmuuspunninnassa luonnollisen henkilön oikeuksia ja vapauksia vähemmän, mutta punninnan tasapaino muuttuu huomattavasti, kun rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä toimii luonnollinen henkilö, sillä tällöin punnitaan vastakkain kahden luonnollisen henkilön perustavanlaatuisia oikeuksia.<sup>438</sup> Esimerkiksi *Wirtschaftsakademie*-tapauksessa fanisivun perustaja olisi voinut yhtä hyvin olla luonnollinen henkilö.<sup>439</sup> Esimerkiksi amatööriurheilija voisi perustaa itselleen vastaavan fanisivun Facebookkiin kuin *Wirtschaftsakademie*. Mikäli urheilija mainostaisi sponsoreitaan tällä sivustolla ei kyse olisi välttämättä kotitalouspoikkeuksen piiriin kuuluvasta tilanteesta.<sup>440</sup> Mikäli toinen yhteisrekisterinpitäjistä on luonnollinen henkilö, punnitaan luonnollisen henkilön oikeutta henkilötietojen suojaan tällaisessa tilanteessa vasten toisen luonnollisen henkilön oikeuksia, ja myös oikeusvarmuudelle on annettava enemmän painoarvoa.

Julkisasiamies Bobek on nostanut luonnollisten henkilöiden rekisterinpitäjyyden esiin *Fashion ID* -tapaukseen antamassaan ratkaisuehdotuksessa, eikä näe nykyisen oikeuskäytännön perusteella perustetta sille, että luonnollisten henkilöiden toimiessa verkkoyhteisön käyttäjinä, heistä ei tulisi yhteisrekisterinpitäjiä.<sup>441</sup> Olen samaa mieltä luonnollisten henkilöiden rekisterinpitäjyyden tulkinnasta, mutta näen tässä erityisesti kaksi ongelmaa; Ensinnäkin luonnollisen henkilön päätyminen yhteisrekisterinpitäjäksi tietämättään, sillä tästä seuraa myös yhteisvastuu. Toiseksi vaarana on yhteisrekisterinpitäjän määritelmän liiallinen laajentuminen luonnollisten henkilöiden välisiin oikeussuhteisiin. *Wirtschaftsakademie*-tapauksen tyypillisessä tilanteessa tai yleisesti verkkoyhteisön tai vastaavan palvelun loppukäyttäjänä, luonnollisella henkilöllä ei välttämättä ole mahdollisuutta saada yksityiskohtaista tietoa verkkoyhteisön suorittamasta henkilötietojen käsittelystä, eikä esimerkiksi sosiaalisen

---

<sup>438</sup> Esimerkiksi tapauksissa *Rynes* ja *Jehovan todistajat* luonnollisten henkilöiden katsottiin toimineen rekisterinpitäjinä. Ks. myös Blanc 2018, s. 124.

<sup>439</sup> Tapauksen tosiseikat on kuvattu sivulla 31.

<sup>440</sup> WP 163 s. 5.

<sup>441</sup> Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus *Fashion ID* -tapaukseen, kohta 73.

median palveluita käyttävä luonnollinen henkilö tällaisessa tilanteessa välttämättä edes ymmärtäisi luovuttavansa henkilötietoja – esimerkiksi verkostonsa kontakteja – verkkoyhteisön käsiteltäväksi heidän yhteiseen tarkoitukseen. Käytännössä luonnollinen henkilö pystyisi käyttämään vaikutusvaltaa kyseisen tietojenkäsittelykokonaisuuden osalta ainoastaan jättämällä fanisivun tai vastaavan palvelun käyttöön ottamatta. Oikeuskäytännössä on toteutettu rekisteröidyn oikeuksia yleisesti rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän kustannuksella. Mielestäni tietosuojavastuiden allokoinnissa tulisi korostaa erityisesti oikeushenkilöiden vastuuta suhteessa luonnollisiin henkilöihin. Toisaalta on huomioitava, että rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien soveltamisala on oikeudellisen muodon osalta tarkoituksellisesti laaja. Näin vastuuta ei voida kiertää esimerkiksi välttämällä toiminimen tai yhtiön rekisteröintiä. Luonnollisten henkilöiden ja erityisesti kuluttajien asema voitaisiin kuitenkin turvata esimerkiksi välttämällä yhteisrekisterinpitäjyyden tulkinnan liiallista laajentamista.

Oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden edellytys korostuu entisestään, mikäli velvoitteen noudattamatta jättämisestä voi seurata sanktio tai muu – esimerkiksi taloudellinen – seuraamus. Normin perusteella voidaan määrätä sanktioita tai muita seuraamuksia vain, mikäli oikeusperusta on selkeä ja yksiselitteinen.<sup>442</sup> TSA:n kontekstissa oikeusvarmuuden merkitys korostuu erityisesti vahingonkorvauksen ja hallinnollisen sakon yhteydessä.<sup>443</sup> TSA:n mukaisen hallinnollisen sakon kohteena voi olla niin luonnollinen henkilö kuin oikeushenkilökin.<sup>444</sup> TSA:n 83 artiklassa on määritelty seikat, jotka on huomioitava hallinnollisen sakon määräämisestä ja määrästä päätettäessä, eikä sen onko kyse oikeudellisesta vai luonnollisesta henkilöstä todeta artiklassa nimenomaisesti vaikuttavan sakkojen määräämiseen tai määrään, mutta yritykselle määrättävän sakon määrä voidaan sitoa liikevaihtoon ja se voi näin ollen olla korkeampi.<sup>445</sup> Sakon määräämisessä ja mittaamisessa huomioitavia seikkoja

---

<sup>442</sup> Eben 2018, s. 131; *Schindler Holding* -tapaus, kohta 57.

<sup>443</sup> TSA, 82 ja 83 artikla.

<sup>444</sup> TSA, 83 artikla.

<sup>445</sup> Sakkojen määräämisen on oltava ”tehokasta, oikeasuhtaista ja varoittavaa. Yrityksiin sovelletaan mahdollisesti korkeampaa liikevaihtoon sidottua sakon enimmäismäärää; Sakkojen määrän todetaan olevan ”enintään 20 000 000 euroa, tai jos kyseessä on yritys, neljä prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä määristä on suurempi” TSA, 83 artikla, 1 kohta; TSA, 83 artikla, 6 kohta; WP 253, s. 6. TSA:ssa tarkoitetaan *yrityksellä* taloudellista toimintaa harjoittavaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä sen oikeudellisesta muodosta riippumatta, mukaan lukien kumppanuudet tai yhdistykset, jotka säännöllisesti harjoittavat taloudellista toimintaa. TSA, 4 artikla, 18 kohta; TSA:n johdanto-osa, resitaali 150. Ks. myös Ustaran 2018, s. 252. Hallinnollisten sakkojen määräämisestä viranomaiselle tai julkishallinnon elimelle voidaan kuitenkin päättää kansallisen liikkumavaran puitteissa. TATTI-mietintö 35/2017, s. 63.

täsmennetään myös TSA:n johdanto-osassa ja tietosuojatyöryhmän ohjeessa;<sup>446</sup> Mikäli ”kyseessä on vähäinen rikkominen tai jos määrättävä sakko olisi kohtuuton rasitus luonnolliselle henkilölle, voidaan sakon sijasta antaa huomautus”.<sup>447</sup> Määrättäessä sakkoja ”henkilöille, jotka eivät ole yrityksiä, valvontaviranomaisen olisi sakon sopivan määrän harkinnassa otettava huomioon jäsenvaltion yleinen tulotaso ja henkilön taloudellinen tilanne”.<sup>448</sup> Näin ollen ainakin hallinnollisen sakon osalta TSA:n konteksti ja suhteellisuusperiaate huomioiden rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä toimivien luonnollisten henkilöiden korostuneeseen oikeussuojan tarpeeseen pystytään vastaamaan.

Hallinnollisen sakon ohella myös TSA:n vahingonkorvaussäännös soveltuu yhtä lailla sekä luonnollisiin että oikeushenkilöihin.<sup>449</sup> Vahingonkorvaus on luonteeltaan hyvitys eikä sanktio, jonka määräämiseen sovelletaan yleisiä vahingonkorvausoikeudellisia oppeja, eikä TSA:ssa tältä osin viitata luonnollisten henkilöiden toisenlaiseen kohteluun. Rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä voi vapautua vahingonkorvausvastuusta osoittamalla, ettei se ole millään tavoin vastuussa vahingon aiheuttaneesta tapahtumasta, eli taholla on näyttövelvollisuus syy- yhteyden puuttumisesta.<sup>450</sup> Vahingonkorvausvastuu muodostuu erilaisista ankaran ja tuottamuksellisen vastuun elementeistä, ja TSA:n 82 artiklan mukaisessa – kuten sitä edeltäneen henkilötietodirektiivin 23 artiklan mukaisessa – rekisterinpitäjän vahingonkorvausvastuussa korostuvat ankaran vastuun elementit, mitä voidaan perustella rekisteröidyn suojan tarpeella. Rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä ei voi välttää vastuutaan osoittamalla toimineensa huolellisesti eikä rekisteröidyllä ole todistustaakkaa rekisterinpitäjän huolimattomuudesta.

Julkisasiamies on kuvannut henkilötietojen käsittelystä seuraavaa vahingonkorvausvastuuta objektiiviseksi vastuuksi, jossa ”vastuu syntyy jo pelkästään tiettyjen tulosten seurauksena”.<sup>451</sup> Rekisteröidyllä on TSA:n mukaan oikeus vaatia koko vahingonkorvauksen määrä kultakin käsittelykokonaisuuden osapuolelta.<sup>452</sup> Rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä, joka on maksanut täyden korvauksen, voi kuitenkin ”myöhemmin nostaa

---

<sup>446</sup> TSA:n johdanto-osa, resitaali 148; WP 253, s. 7–17.

<sup>447</sup> Lisäksi voidaan kiinnittää huomiota muihin raskauttaviin tai lieventäviin tekijöihin. TSA:n johdanto-osa, resitaali 148.

<sup>448</sup> TSA:n johdanto-osa, resitaali 150.

<sup>449</sup> TSA 82 artikla.

<sup>450</sup> TSA 82 artikla, 3 kohta.

<sup>451</sup> *Fashion ID* -tapauksen ratkaisuehdotus, kohta 91.

<sup>452</sup> TSA 82 artikla, 2 kohta.

takautumiskanteen muita samaan tietojenkäsittelyyn osallistuneita rekisterinpitäjiä tai henkilötietojen käsittelijöitä vastaan.”<sup>453</sup> Tästäkin näkökulmasta (erityisesti kuluttajan roolissa olevan) luonnollisen henkilön asemaan yhteisrekisterinpitäjänä liittyy haasteita, sillä luonnollinen henkilö vastaa TSA:n mukaan tällöin myös toisen rekisterinpitäjän aiheuttamasta vahingosta suhteessa rekisteröityyn, mikäli toiselta rekisterinpitäjältä ei saada korvausta.<sup>454</sup> Pidän ongelmallisena erityisesti 3.2.4 luvussa käsiteltyä tulkintaa alkuperäisen rekisterinpitäjän mandaattia rikkoneen käsittelijän muuttumisesta automaattisesti yhteisrekisterinpitäjäksi. Tämä tulkinta voisi äärimmillään johtaa luonnollisen henkilön yhteisvastuuseen (suhteessa rekisteröityyn) esimerkiksi sosiaalisen median palveluntarjoajan kanssa. Sillä ankaran vastuun muodot ovat ”yleensä perusteltuja poikkeuksia”, pitää julkisasiamies ongelmallisena vastuun osoittamista jollekin, joka ei ole voinut vaikuttaa lopputulokseen, perusteettomana ja epäoikeudenmukaisena.<sup>455</sup> Itsenäisen rekisterinpitäjyyden kontekstissa luonnollinen henkilö on todennäköisemmin ymmärtänyt ryhtyvänsä poikkeuksellisen korkean riskin sisältävään toimintaan, eikä ankaraan vastuuseen tällöin liity erityisiä epäkohtia. Rekisterinpitäjyyden laajentuminen luonnollisten henkilöiden välisiin suhteisiin esimerkiksi sosiaalisen viestinnän kontekstissa edellyttää lisää tutkimusta, eikä aiheeseen voida tässä yhteydessä perehtyä tarkemmin.

Henkilötietojen suojan telos ja eurooppaoikeuden teleologinen laintulkinta näyttäisivät oikeuttavan rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemisen henkilötietojen käsittelykokonaisuuden muiden osapuolten kustannuksella; Tähänastinen oikeuskäytäntö on oikeutettavissa EU-oikeuden perusoikeusmyönteisellä ja teleologisella tulkinnalla, mutta erityisesti luonnolliseen henkilöön mahdollisesti kohdistuva yhteisvastuu ja tietojenkäsittelykokonaisuuden liiallinen laajentava tulkinta saattavat osoittautua ongelmaksi rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän velvoitteiden ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden kannalta. Toisaalta on myös huomioitava, että oikeuskäytännön kehittyminen ei ole oikeusvarmuuden vastaista, ja henkilötietojen suoja tuntuu olevan jatkuvassa muutostilassa.<sup>456</sup> Oikeus on esimerkiksi talouden ja moraalin ohella yksi monista normijärjestelmistä ja siten alisteinen sille tosiasialle, ettei monia näistä normeista voida tiivistää selviksi ja ehdottomiksi säännöiksi.<sup>457</sup> Myös individualismin nousu yleisempänä kehityssuuntana länsimaissa sekä luonnollisten

---

<sup>453</sup> TSA:n johdanto-osa, resitaali 146.

<sup>454</sup> TSA, 82 artikla, 4 kohta.

<sup>455</sup> *Fashion ID* -tapauksen ratkaisuehdotus, kohta 91.

<sup>456</sup> Hirvelä – Heikkilä, s. 444.

<sup>457</sup> Raban 2010, s. 177.

henkilöiden roolin muuttuminen verkkoympäristössä saattavat vaikuttaa nykyisen oikeustilan avoimuuden ja muutoksen taustalla.<sup>458</sup>

Yhteisrekisterinpitäjyyttä sekä luonnollisten henkilöiden oikeudellista asemaa rekisterinpitäjinä tai henkilötietojen käsittelijöinä on tarpeen selventää oikeuskäytännössä. Parin vuoden sisällä tarkennuksia rekisterinpitäjä – henkilötietojenkäsittelijä -konseptin soveltamiseen on odotettavissa myös Euroopan tietosuojaneuvoston suunnalta.<sup>459</sup> Tahojen, joille on lainsäädännössä asetettu jokin vastuu, on myös pystyttävä täyttämään se. Erityisesti luonnollisten henkilöiden on pystyttävä varmistumaan oikeuksistaan ja velvoitteistaan.<sup>460</sup> Julkisasiamies Bobek on *Fashion ID* -tapaukseen antamassaan ratkaisuehdotuksessa todennut, että ”jokaisen asettaminen vastuuseen tarkoittaa, ettei tosiasiassa kukaan ole vastuussa”.<sup>461</sup>

---

<sup>458</sup> Ks. Esimerkiksi Franck 2010; Lindroos-Hovinheimo 2015, s. 130; WP 163 s. 6–7 ja 12.

<sup>459</sup> Euroopan tietosuojaneuvoston 2019–2020 työjärjestyksessä on mainittu rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmiä tulkitsevan WP 169 -ohjeen päivittäminen. EDPB Work Program 2019/2020, s. 2.

<sup>460</sup> Mäenpää 2011, s. 275; *Fashion ID* -tapauksen ratkaisuehdotus, kohta 93.

<sup>461</sup> ”Tai pikemminkin se osapuoli, jonka olisi pitänyt katsoa olevan vastuussa tietystä menettelystä ja joka harjoittaa tosiasiallisesti valvontaa, piilottelee todennäköisesti kaikkien muiden nimellisesti ”yhteisvastuullisten” takana, jolloin tehokas suoja vesittyy todennäköisesti merkittävästi.” *Fashion ID* -tapauksen ratkaisuehdotus, kohta 92. Myös tietosuojatyöryhmä on jo vuonna 2010 todennut, että on vältettävä henkilötietojen suojan soveltamisalan liiallista venymistä. WP 136, s. 5.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkielmassa on tarkasteltu rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien tulkintaa rekisteröidyn oikeuksien turvaajana. Erityistä huomiota on kiinnitetty näiden määritelmien väliseen rajanvetoon ja määritelmät toisistaan erottaviin elementteihin. Määritelmien tulkinnan ohella on tarkasteltu myös tulkinnan yhteydessä esiin nousseita rekisterinpitäjä – henkilötietojen käsittelijä -konseptiin liittyviä haasteita. Joistakin määräävistä elementeistä ja toistuvista arviointikriteereistä huolimatta rekisterinpitäjän määritelmä on oikeuskäytännön perusteella vahvistunut rekisteröidyn oikeuksia turvaavaksi funktionaaliseksi konseptiksi, ja yksittäistapauksessa määritelmien tulkinta konkretisoidaan rekisteröidyn oikeussuojan tarpeella. Henkilötietojen käsittelijän määritelmään ei unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ole otettu kantaa, mutta rekisterinpitäjän ollessa, erityisesti henkilötietodirektiivin aikana, henkilötietojen suojasta pääasiallisesti vastaava taho, tapahtuu rekisterinpitäjän määritelmän laaja tulkinta osittain henkilötietojen käsittelijän määritelmän kustannuksella.

Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien ja niiden yksittäisten elementtien tulkinnan taustalla vaikuttavat unionin tietosuojasääntelyn tavoitteet ja telos. Tietosuojasääntelyn ensisijaisena tavoitteena on rekisteröidyn oikeuksien korkea ja kattava suoja. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää rekisterinpitäjän määritelmän laajaa tulkintaa, ja henkilötietojen käsittelijän määritelmän laajaa tulkintaa suhteessa kolmansiin. Unionin tuomioistuin painottaa tulkinnassaan myös henkilötietojen suojan yhteiskunnallisen tehtävän sekä muiden perusoikeuksien huomioimista suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Rekisterinpitäjän määritelmän tulkinta on korostuneen perusoikeusliitännäistä. Rekisterinpitäjän määritelmää tulkitsevista ratkaisuista unionin tuomioistuin toteaa ensin, että luonnollisella henkilöllä on oikeus henkilötietojen suojaan, minkä jälkeen tuomioistuin vastaa tähän suojan tarpeeseen tietosuojasäännösten teleologisella tulkinnalla.

Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmät ovat autonomisia sekä EU-oikeuden näkökulmasta että suhteessa muihin oikeudenaloihin ja niiden mahdollisesti päällekkäisiin konsepteihin. Määritelmien tulkintaa ohjaavat tapauskohtaiset olosuhteet sekä rekisteröidyn perustavanlaatuiset oikeudet ja vapaudet. Määritelmien tulkinnassa ei vakiintuneen tulkinnan mukaan tule antaa painoarvoa sopimusklauusuleille, toimijoiden omille käsitteille rooleistaan tai edes toiminnan laillisuudelle. Toimijoiden on kuitenkin jossain

määrin pystyttävä ennakoimaan velvoitteensa. Määritelmiä on tulkittava funktionaalisesti pyrkien kohdistamaan vastuu sinne missä faktisista ja/tai oikeudellisista seikoista kumpuava – vaikutusvalta on. Sekä rekisterinpitäjän että henkilötietojen käsittelijän määritelmän alkuosa on erittäin laaja toimijoiden oikeudellisen muodon osalta, ja näin ollen miltei mikä tahansa taho, jolla voi olla oikeuksia tai velvollisuuksia, voi olla myös rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä. Konserniin kuuluvat yhtiöt voivat kuitenkin toimia tietojenkäsittelyn osapuolena ainoastaan yksittäisinä yhtiöinä. Määritelmien soveltamisalaa rajaa kuitenkin TSA:n soveltamisalan ohella esimerkiksi kotitalouspoikkeus.

Rekisterinpitäjä on taho, joka määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keskeiset keinot. Käytännössä kyky saada tietty henkilötietojen käsittely alulle ja päättymään ilmentää vaikutusvaltaa suhteessa tämän käsittelyn tarkoituksiin ja keskeisiin keinoihin Rekisterinpitäjän kyky määritellä tarkoitukset ja keinot seuraa joko tosiasiallisesta tai oikeudellisesta vaikutusvallasta. Tosiasiallinen vaikutusvalta seuraa faktisista olosuhteista, kun taas oikeudellinen vaikutusvalta perustuu lakisääteiseen velvollisuuteen tai muuhun oikeudelliseen normiin. Esimerkiksi julkisen sektorin toimijan toimivallan tai käsittelyn tarkoitusten ja keinojen määrittäminen laissa ilmentää oikeudellista vaikutusvaltaa. Myös yksityisen sektorin toimijoille tietyn toiminnan yhteydessä säädetyt rekisterinpidolliset velvoitteet ilmentävät oikeudellista vaikutusvaltaa. Taholla voi olla vaikutusvaltaa, vaikka taho ei edes ymmärtäisi käyttävänsä sitä suhteessa käsittelyn tarkoituksiin ja keinoihin tai vaikka taho ei lainkaan ymmärtäisi osallistuvansa henkilötietojen käsittelyyn. Rekisterinpitäjyyden perustava vaikutusvalta ei edellytä taholta pääsyä henkilötietoihin. Tämä laaja tulkinta edistää rekisteröidyn oikeuksia myös tietojen minimoinnin kautta. Rekisterinpitäjyys ei edellytä määräysvaltaa henkilötietoihin eikä edes tietoisuutta näiden henkilötietojen olemassaolosta.

Käsittelyn tarkoitukset viittaavat haluttuun lopputuloksen ja keinot viittaavat siihen, miten tämä lopputulos saavutetaan. Tarkoituksia ja keinoja on arvioitava käytännönläheisesti osapuolten valinnanvapautta ja liikkumavaraa painottaen. Tarkoitusten määrittely, johtaa aina rekisterinpitäjyyteen, mutta rekisterinpitäjän määritelmän osana keinoilla viitataan ainoastaan keskeisiin keinoihin. Käsittelyn keskeisistä keinoista voi päättää ainoastaan rekisterinpitäjä. Esimerkiksi käsiteltävien tietoryhmät, käsittelyn kohteena olevan henkilöryhmät, tietojen säilytysaika sekä se kenellä kaikilla on pääsy tietoihin ovat vain rekisterinpitäjän määritettävissä olevia seikkoja. Keskeisillä keinoilla tarkoitetaan käsittelyn lainmukaisuuden ydinalueelle sijoittuvia päätöksiä – toisin sanoen keinojen keskeisyyttä tulkitaan



tapauskohtaisesti ja funktionaalisesti rekisteröidyn oikeuksien näkökulmasta. Keinot on käsitteenä tarkoituksia laajempi ja rekisterinpitäjän määritelmän osana myös vaikeammin tulkittavissa. Vähemmän merkityksellisistä teknisistä ja organisatorisista keinoista voi päättää myös henkilötietojen käsittelijä, mutta myös tekniset ja organisatoriset keinot voivat olla keskeisiä. Tarkoitusten ja keinojen painoarvo rekisterinpitäjän määritelmän osana riippuu tapauskohtaisista tosiseikoista ja rekisteröidyn oikeuksista eikä esimerkiksi henkilötietojen käsittelijän liikkumavaraa voi näin ollen täysin määritellä ennalta.

Teoriassa tarkoitusten ja keinojen erottelulla ei ole merkitystä, sillä molempia tulkitaan viime kädessä rekisteröidyn oikeussuojan tarpeen mukaan, mutta jaottelu auttaa käytännön toimijoita näiden arvioidessa tietosuojavastuitaan. Käytännössä itsenäinen rekisterinpitäjyys edellyttää sekä henkilötietojen käsittelyn että keskeisten keinojen määrittämistä. Käytännössä keskeisten keinojen määrittäminen voi tarkoittaa esimerkiksi tietyn henkilötietojen käsittelijän tarjoaman palvelun käyttöön ottoa omien tarkoitusten saavuttamiseksi. Kyky määritellä henkilötietojen käsittelyn ne osa-alueet, jotka vaikuttavat rekisteröidyn oikeuksiin eniten, ilmentää kontrollia ja näin ollen sen pitäisi johtaa myös vastuuseen käsittelytoimista.

Yhteisrekisterinpitäjän määritelmä hakee toistaiseksi oikeuskäytännössä paikkaansa, mutta voidaan ainakin todeta, että yhteisrekisterinpitäjyyden kynnys on itsenäistä rekisterinpitäjyyttä matalampi; Yhteisrekisterinpitäjän toimet eivät välttämättä riitä muodostamaan itsenäistä tietojenkäsittelykokonaisuutta, kun taas itsenäinen rekisterinpitäjyys edellyttää tätä. Yhteisrekisterinpitäjyys voi yksittäisen tahon kohdalla seurata periaatteessa joko tarkoitusten tai keskeisten keinojen määrittelystä. Esimerkiksi pelkästään käsittelyn keskeisten keinojen määrittely ei voi tehdä tahosta itsenäistä rekisterinpitäjää vaan ainoastaan yhteisrekisterinpitäjän. Teoriassa yhteisrekisterinpitäjän määritelmä sijoittuu vaikutusvallan käytön osalta itsenäisen rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien väliin. Yhteisrekisterinpitäjyys voi olla kyseessä myös ainoastaan tietojenkäsittelyn tietyn osa-alueen tai vaiheen osalta. Manuaalisen tietojenkäsittelyn kontekstissa yhteisrekisterinpitäjyys edellyttää, että tiedot sisältyvät samaan rekisteriin tai sen osaan. Manuaalisessa tietojenkäsittelyssä rekisteri liittyy rekisterinpitäjät yhteen tietojenkäsittelykokonaisuuteen, ja tällöin yhteisrekisterinpitäjyys edellyttää, että rekisteriin sisältyvien tietojen käsittely toteuttaa useamman kuin yhden tahon tarkoitusta.

Vaikka yhteisrekisterinpitäjän vaikutusvaltaa tulisi arvioida itsenäisen rekisterinpitäjän vaikutusvallan arviointia peilaten, ei oikeuskäytännön ja muiden lähteiden perusteella ole yksiselitteistä mitä tarkoitusten ja keinojen yhteinen määrittäminen tarkoittaa. Katson yhteisrekisterinpitäjyyden edellyttävän, että käsittelyn tarkoitukset tai keskeiset keinot ovat jossain määrin päällekkäisiä. Tietojenkäsittelykokonaisuuden tarkoitusten ja keinojen määrittely voi jakautua tasan puoliksi kahden rekisterinpitäjän kesken tai – ja käytännössä todennäköisempää on että – rekisterinpitäjien vaikutusvalta kohdistuu tietojenkäsittelykokonaisuuden eri osa-alueisiin tai on osittain päällekkäistä. Tarkoitusten ollessa vain osittain päällekkäisiä, mutta samoilla keskeisillä keinoilla saavutettavissa, voi kyse olla yhteisrekisterinpitäjyydestä. Erityisesti uusien teknologioiden ja uudenlaisten käsittely-ympäristöjen myötä on välttävä yhteisrekisterinpitäjän määritelmän tulkinnan liiallista laajentumista, niin että pelkkä yhteinen käsittely-ympäristö johtaisi yhteisrekisterinpitäjyyteen, vaan on *de lege ferenda* pyrittävä rajaamaan yhteisrekisterinpitäjän määritelmä lähemmäs käsittelyn yhteisiä tarkoituksia kuin keinoja.

TSA mahdollistaa rekisterinpitäjän tai rekisterinpitäjän nimittämiskriteerien vahvistamisen kansallisessa tai unionin lainsäädännössä. Joissain lähteissä tämän on tulkittu tarkoittavan tarkoitusten ja keinojen määrittelyn ohella vaihtoehtoista perustetta rekisterinpitäjyydelle. Lakisääteisen rekisterinpitäjyyden eli rekisterinpitäjän lailla nimittämisen suhde tarkoitusten ja keinojen määrittelyyn on toistaiseksi epäselvä. Käytettävissä olevien oikeuslähteiden perusteella vaikuttaa siltä, että rekisterinpitäjän määritelmän tulkinnan on perustuttava faktisiin olosuhteisiin, ja vaikutusvaltaan perustuva tarkoitusten ja keinojen määrittely on nähtävä rekisterinpitäjyyden kannalta määräävänä. Lainvalmistelussa säädettäessä tietyn tahon nimittämisestä rekisterinpitäjäksi, ei tarkoituksille ja keinoille ole ainakaan Suomessa annettu erityistä määräävää painoarvoa. Rekisterinpitäjän määritelmä on pakottava säännös, mutta kansallisessa laissa nimittämisen on tulkittu tarkoittavan jonkinlaista kansallista liikkumavaraa. Tämän liikkumavaran suhdetta tarkoitusten ja keinojen määrittelyyn on kuitenkin jatkotutkittava ja tarkennettava. Katson, että kansallista ”liikkumavaraa” käytettäessä ei kuitenkaan tule poiketa TSA:sta, eikä kansalliseen lakiin sisältyvä rekisterinpitäjän nimitys voi olla nimenomaisessa ristiriidassa EU-oikeuden kanssa.

Huomioiden, että lainsäädännön muuttaminen on hitaampaa ja vaikeampaa kuin käsittelysopimusten päivittäminen, saattaa rekisterinpitäjän lailla nimittäminen aiheuttaa enemmän tulkinnallista epäselvyyttä kuin selkeyttä. Vaikka lakisääteistä rekisterinpitäjyyttä käytetään

lähinnä julkisella sektorilla, aiheuttaa julkisen ja yksityisen sektorin välisen rajan hämärtyminen sekä mahdollinen kahden päällekkäisen rekisterinpitäjyyden soveltaminen käytännössä tulkintavaikeuksia. Rekisterinpitäjän nimittämisestä laissa ei ole rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisessa välitöntä hyötyä, mikäli nimitys ei vastaa käytäntöä, sillä taho ei pystyisi toteuttamaan näitä oikeuksia. Lakisääteistä rekisterinpitäjyyttä saatetaan kuitenkin pitää lakisääteisenä vakuutuksena tietosuojavastuulle. Lakisääteinen rekisterinpitäjyys on omiaan laajentamaan rekisterinpitäjän määritelmää, mutta määritelmän laajuus ei sellaisenaan paranna rekisteröidyn oikeuksia eikä rekisterinpitäjän nimittäminen lailla ei toteuta rekisterinpitäjän määritelmän funktionaalista tulkintaa.

Katson, että rekisterinpitäjän lailla nimittämistä tulisi välttää, ja toisaalta rekisterinpitäjän nimittämistä kuten myös tahon toimialan tai tehtävien määrittämistä laissa pitäisi tulkita *de lege ferenda* ainoastaan henkilötietojen käsittelyperusteena ja oikeudellisena vaikutusvaltana, ja näin ollen alisteisena tarkoituksille ja keinoille. Rekisterinpitäjän nimittämistä laissa tulisi pitää ainoastaan henkilötietojen käsittelyperusteena. Rekisterinpitäjän määritelmää tulisi tulkita funktionaalisesti, sillä vaikutusvallan tarkastelun kautta vastuu pystytään kohdentamaan tahoon, joka on tosiasiallisesti osallistunut tarkoitusten ja keinojen määrittelemiseen. Unionin tuomioistuimien ja tietosuojatyöryhmä ovat korostaneet tulkinnan funktionaalisuutta ja lähtevät rekisterinpitäjän määritelmän tulkinnassa liikkeelle vaikutusvallan arvioinnista.

Henkilötietojen käsittelijän roolia ilmentää henkilötietojen käsittely ja rekisterinpitäjän lukuun toimiminen. Lisäksi henkilötietojen käsittelijän on oltava rekisterinpitäjästä juridisesti erillinen taho. Toisen tahon lukuun toimiminen voi tarkoittaa joko pienen ja rajatun käsittelytoimen suorittamista tai kaikkien varsinaisten käsittelytoimien ulkoistamista. Henkilötietojen käsittelijä ei voi käsitellä näitä tietoja omiin tarkoituksiinsa. Henkilötietojen käsittelijä suorittaa varsinaiset käsittelytoimet, mutta se voi myös delegoida vastuullaan olevia käsittelytoimia edelleen alikäsittelijälle. Myös rekisterinpitäjä voi hoitaa varsinaisia käsittelytoimia, joten tietojen käsittelystä ei voi päätellä onko kyse rekisterinpitäjästä vai henkilötietojen käsittelijästä, vaan määritelmien väliseen rajaan vaikuttaa se kenen tarkoitusten mukaan toimitaan. Henkilötietojen käsittelijä ei saa käyttää vaikutusvaltaa käsittelyn niihin osa-alueisiin, jotka ovat keskeisiä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien kannalta. Jää nähtäväksi nouseeko henkilötietojen käsittelijän määritelmän merkitys oikeuskäytännössä, kun rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän vastuut ovat TSA:n myötä tasaantuneet henkilötietodirektiivin mukaisesta.

Rekisterinpitäjän toimeksiantoa rikkoneen tai sen ylittäneen henkilötietojen käsittelijän uutta roolia on tulkittava kuten itsenäisen ja yhteisrekisterinpitäjän määritelmiä yleensä, faktisia olosuhteita ja vaikutusvaltaa arvioiden. Käsittelijän tulkitaan muuttuvan rekisterinpitäjäksi, mikäli rikkominen tai ylitys kohdistuu ensimmäisen rekisterinpitäjän henkilötietojen käsittelyn tarkoituksiin ja keskeisiin keinoihin tai ylittää nämä. Vähäisemmistä toimeksianton rikkomisista – joihin ei sisälly tarkoitusten tai keskeisten keinojen määrittelyä – seuraa puolestaan mahdollinen vahingonkorvausvastuu. Mikäli henkilötietojen käsittelijä muuttaa ainoastaan käsittelyn keskeisiä keinoja yksipuolisesti, on käsittelijän tulkittava muuttuvan yhteisrekisterinpitäjäksi, sillä käsittely ei muodosta itsenäistä tietojenkäsittelykokonaisuutta eikä itsenäisen rekisterinpitäjän määritelmä näin ollen voi täyttyä. Vastaavasti mikäli rekisterinpitäjä on jättänyt käsittelykokonaisuuden määrittelyn niin avoimeksi, että käsittelyyn osallistuvan toisen tahon on välttämätöntä ottaa kantaa keskeisiin keinoihin tai jopa tarkoituksiin, tulee tästä toisesta tahosta yhteisrekisterinpitäjä, mikäli tämä ei pyydä ensimmäistä rekisterinpitäjää tarkentamaan tarkoituksia ja keskeisiä keinoja. Mikäli henkilötietojen käsittelijä on alkanut käsittelemään tietoja rekisterinpitäjän lukuun suorittamansa käsittelyn ohella myös täysin itsenäisiin tarkoituksiin, tulisi tahon tulkita muuttuvan itsenäiseksi rekisterinpitäjäksi.

Tietojenkäsittelykokonaisuuden osapuolten roolien määrittäminen edellyttää koko tietojenkäsittelykokonaisuuden ja kaikkien osapuolten toimien kartoittamista, minkä jälkeen on tarkasteltava jokaista toimijaa – sekä näiden välisiä suhteita – yksitellen. Tosin verkottuneessa tietojenkäsittelyssä pelkästään tietojenkäsittelykokonaisuuden tunnistaminen voi olla hankalaa, sillä tietojenkäsittelykokonaisuudet voivat olla päällekkäisiä ja yksi toimija voi kuulua moneen tietojenkäsittelykokonaisuuteen eri rooleissa. Ensin on huomioitava mahdolliset lakisääteiset rekisterinpitäjyydet sekä näiden pätevyys. Lakisääteisen rekisterinpitäjän vahvistamisen on oltava riittävän selkeä ja yksiselitteinen, ja nimityksen tulisi sen pysyvyyden kannalta vastata myös käsittelyn tarkoituksia ja keskeisiä keinoja. Mikäli tahon tehtävät tai toimiala on määritelty lainsäädännössä, on arvioitava käyvätkö käsittelyn tarkoitukset ja keinot ilmi näistä tehtävistä tai edellyttääkö tehtävien hoitaminen henkilötietojen käsittelyä, ja verrattava tätä tahon tosiasiallisiin toimiin.

Mikäli tahoa ei ole nimetty rekisterinpitäjäksi laissa eikä tahon vastuulle ole säädetty rekisterinpidollisia tehtäviä, on arvioitava tahon muuta oikeudellista ja tosiasiallista

vaikutusvaltaa. Tosiasiallinen vaikutusvalta viittaa tahon kykyyn saada tahon tarkoituksia toteuttavan toiminnan yhteydessä tiettyihin rekisteröityihin kohdistuva henkilötietojen käsittely alulle ja päättymään. Lopuksi eri tahojen toimia on arvioitava suhteessa muiden käsittelykokonaisuuteen osallistuvien toimijoiden toimintaan ja koko tietojenkäsittelykokonaisuuteen – erityisesti rekisteröidyn oikeuksiin. Tulkintaa ohjaavat myös muut EU-oikeuden periaatteet, mutta rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmien tulkinnan ydin on kuitenkin rekisteröidyn oikeudellisesti suojeltu intressi henkilötietojen suojaan ja henkilötietojen suojan tulkinta on näin ollen korostuneen perusoikeuslähtöistä.

Rekisterinpitäjä – henkilötietojen käsittelijä -konsepti turvaa rekisteröidyn oikeuksia hyvin, mutta yhteiskunnan ja tietojenkäsittelyverkkojen jatkuvassa muutoksessa on varmistettava myös rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän oikeuksien toteutuminen – erityisesti silloin, kun kyseessä on luonnollinen henkilö. On mahdollista, että toisenlaisella konseptilla voidaan turvata tietojenkäsittelykokonaisuuden osapuolten oikeudet paremmin, sillä nykyinen tietosuojasääntely on varusteltu ympäristöön, jossa kontrolli oli yksittäisillä toimijoilla, jotka käyttivät saatavilla olevia teknologioita helposti erotettavia tarkoituksiaan varten. Rekisterinpitäjä – henkilötietojen käsittelijä -konseptilla on teoriassa kaksi kehityssuuntaa: Voimme joko lisätä tietojenkäsittelykokonaisuuteen osallistuviin tahoihin sovellettavia määritelmiä sekä niiden toimialaspesifejä poikkeuksia tai yhdistää rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määritelmät. Jälkimmäinen vaihtoehto saattaisi helpottaa lakisäateisten tietosuojavelvoitteiden ennakointia, mutta vastuiden allokointi siirtyisi tällöin tietojenkäsittelykokonaisuuden osapuolten välisiin sopimuksiin. On myös tietysti mahdollista perustaa tietosuojasääntely täysin toisenlaiseen vastuumalliin. Konseptin muuttaminen edellyttää kuitenkin tarkempaa oikeus- ja yhteiskuntatieteellistä tutkimusta. Nykyisenkin konseptin soveltamisessa erityisesti yhteisrekisterinpitäjäys, rekisterinpitäjän lailla nimittämisen vaikutukset ja luonnollisen henkilön toimiminen rekisterinpitäjänä edellyttävät jatkotutkimusta. Henkilötietojen suoja tuntuu kuitenkin olevan kiihtyvässä muutostilassa, jonka perässä jopa kansallisten viranomaisten on vaikea pysyä, yrityksistä ja luonnollisista henkilöistä puhumattakaan.